



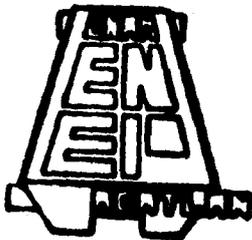
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

18  
2j

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

FORMAS DE PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS  
PARA MUNICIPIOS METROPOLITANOS DEL  
ESTADO DE MEXICO: UN ENFOQUE DE POLITICAS  
PUBLICAS

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
**P R E S E N T A :**  
CARLOS ENRIQUE PEREZ PEREZ



NAUCALPAN DE JUAREZ, EDO. DE MEX JUNIO 1996

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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.

**TESIS**

**COMPLETA**

*A la memoria de mi padre y de  
mi abuela María Eugenia;*

*A Ade y a mis hermanas Beatriz,  
Patricia, Leticia y Omara;*

*A mis profesores universitarios;*

*A mis compañeros de licenciatura:  
Angeles, Liz, Gloria, Graciela,  
Luzila, Sergio y Solero;*

*A mis amigos Guillermo, Arturo y Ulises*

**JUNIO 1996**

**FORMAS DE PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS PARA  
MUNICIPIOS METROPOLITANOS DEL ESTADO DE MEXICO:  
UN ENFOQUE DE POLITICAS PUBLICAS**

**CONTENIDO**

	<b>Pag.</b>
<b>INTRODUCCION</b>	I
<b>CONSIDERACIONES GENERALES</b>	1
<b>CAPITULO I. CONCEPTUALIZACION</b>	9
<b>1.1. Naturaleza de los Servicios Públicos</b>	9
<b>1.1.1. El Estado: Sus Atribuciones y Funciones</b>	9
1.1.1.1. Las Atribuciones del Estado	10
1.1.1.2. Las Funciones del Estado	13
<b>1.1.2. El Interés Público y los Servicios Públicos</b>	14
1.1.2.1. La Función Administrativa	16
1.1.2.2. La Administración Pública	19
<b>1.2. Servicios Públicos: Aspectos Generales</b>	20
<b>1.2.1. Definición y Principios</b>	20
1.2.1.1. Definición	20
1.2.1.2. Principios	22
<b>1.2.2. Clasificaciones y Elementos</b>	25
1.2.2.1. Clasificaciones	25
1.2.2.2. Elementos	26

1.2.3. Formas de Financiamiento y de Prestación	28
1.2.3.1. Formas de Financiamiento	28
1.2.3.2. Formas de Prestación	32
<b>1.3. El Municipio Metropolitano como Categoría Tipológica</b>	<b>41</b>
<b>CAPITULO II. BASES JURIDICAS PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO</b>	<b>48</b>
<b>Comentarios Preliminares</b>	<b>48</b>
<b>2.1. Nivel Constitucional</b>	<b>55</b>
2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	55
2.1.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	56
<b>2.2. Nivel Orgánico</b>	<b>57</b>
2.2.1. Ley Orgánica Municipal del Estado de México	57
2.2.2. Ley de Aportaciones de Mejoras del Estado de México	66
2.2.3. Ley Sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de México	68
2.2.4. Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	71
<b>2.3. Nivel Reglamentario</b>	<b>73</b>
2.3.1. Bandos y Reglamentos Municipales	73
<b>CAPITULO III. MARCO DESCRIPTIVO SOBRE LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS EN MUNICIPIOS METROPOLITANOS DEL ESTADO DE MEXICO: ORGANIZACION Y FORMAS DE GESTION</b>	<b>77</b>
<b>3.1. Características de los Servicios Públicos</b>	<b>77</b>
<b>3.2. Caracterización de los Municipios Metropolitanos del Estado de México</b>	<b>92</b>

<b>3.3. Los Servicios Públicos a Nivel Estatal y Municipal</b>	<b>108</b>
3.3.1. Los Servicios Públicos a Nivel Estatal	108
3.3.1.1. Servicio de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Aguas Residuales	108
3.3.1.2. Servicio de Seguridad Pública y Tránsito	111
3.3.2. Los Servicios Públicos a Nivel Municipal	118
<b>CAPITULO IV. LA PROPUESTA DE POLITICAS PUBLICAS PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS EN MUNICIPIOS METROPOLITANOS DEL ESTADO DE MEXICO</b>	<b>129</b>
<b>4.1. Necesidad del Enfoque</b>	<b>129</b>
<b>4.2. Políticas Públicas: Algunos Elementos Teóricos</b>	<b>131</b>
4.2.1. Origen y Definición	131
4.2.2. Perspectivas en el Análisis de Políticas Públicas	134
4.2.3. El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas	136
<b>4.3. Bases Analíticas Aplicadas</b>	<b>142</b>
4.3.1. Percepción y Definición del Problema	142
4.3.2. Relevancia Pública de la Problemática	154
4.3.3. Formación de la Agenda de Actuación del Poder Público Municipal	158
4.3.4. Análisis del Problema Previo a la Toma de Decisiones	167
4.3.5. Análisis de Prospectiva	172
4.3.6. Propuestas de Acción	178
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>209</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>214</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>229</b>

## INTRODUCCION

Mario Cuomo, gobernador del Estado de Nueva York de 1983 a 1994, en alguna ocasión expresó: *"It is no government's obligation to provide services, but to see that they're provided"*. En efecto, desde nuestra perspectiva, el gobierno no tiene la obligación de proporcionar servicios, pero si vigilar que éstos sean proporcionados. Esta frase encierra el propósito y constituye a la vez el eje del presente trabajo de tesis.

No importando su origen o filiación ideológica, en el sector gubernamental, a todos sus niveles, resulta evidente la creciente necesidad de eficientar la labor administrativa, particularmente en el caso de la prestación de servicios a la población.

A raíz de las tendencias contemporáneas que buscan "racionalizar" el marco de actuación del Estado, y ante una sociedad cada vez más exigente en la búsqueda y desarrollo de nuevos mecanismos que le permitan acceder a la satisfacción de sus crecientes y complejas demandas, surge la posibilidad de pensar en alternativas distintas a la forma directa en la prestación de servicios, y de manera especial en el ámbito de los gobiernos locales.

En el caso de México, es en el espacio municipal de gobierno donde mayores oportunidades encontramos de poner en práctica una serie de alternativas en la prestación de servicios públicos. Sin embargo, dada la gran heterogeneidad en el grado de desarrollo económico y social que presenta la institución municipal, es menester plantear tales alternativas en relación a determinadas características, tales que permitan la instrumentación de las medidas propuestas, en función a la problemática específica que enfrentan en la prestación de servicios públicos.

Particularmente en el Estado de México, la entidad más poblada del país, se presenta un crecimiento constante, no sólo en su población, sino también de sus necesidades y problemas. Esta situación se hace patente con mayor intensidad en los municipios metropolitanos, por lo que la oportunidad de desarrollar políticas públicas en el ámbito de la administración pública municipal en este sentido, se convierte en uno de los pilares de la acción gubernamental.

De esta forma, el contenido de la tesis responde a un carácter fundamentalmente de tipo prescriptivo, al pretender constituirse en una opción sólida para poder ser instrumentada dentro del nivel municipal de gobierno.

Así, el propósito de la presente investigación, es la estructuración de un conjunto de propuestas tendientes a hacer más eficaz y eficiente la prestación de servicios públicos en municipios metropolitanos del Estado de México.

Para tal efecto, el esquema de la tesis se desarrolla en primer término con un apartado denominado **Consideraciones Generales**; en él se destaca la importancia de analizar las actividades de prestación de servicios públicos como una de las expresiones más significativas, tanto para la instancia gubernamental, en este caso el gobierno municipal, como para la población que los demanda. De esta forma, se establece un diagnóstico general en cuanto a la situación del municipio mexicano y en especial en lo relativo a la función de prestación de servicios públicos. Cabe mencionar que dichos elementos constituyen el punto de partida para la determinación de las características de las propuestas: la premisa de las mismas, aspecto referido a conciliar medios y fines en la difícil tarea de prestación de servicios públicos; su ámbito de aplicación, delimitación sobre el tipo de municipio al que se dirigen las propuestas en función a la problemática específica que presentan, así como a las posibilidades reales de llevarlas a cabo; y finalmente la metodología de diseño, elemento que señala el enfoque para abordar el análisis y estructuración de las propuestas. Por último, se explican las variables manejadas a lo largo de esta investigación, estableciendo así criterios para precisar, de acuerdo a los propósitos de la tesis, qué se entiende por formas de prestación y por servicios públicos; delimitar a los municipios del Estado de México que cumplen con características metropolitanas y, finalmente, definir el enfoque de políticas públicas empleado en la investigación y como base para la conformación de las alternativas que se sugieren.

Para lograr una mayor comprensión sobre el contenido de las propuestas, el Capítulo I titulado **Conceptualización**, pretende brindar los elementos necesarios a manera de marco de referencia, sobre diversos principios relacionados en primera instancia con los servicios públicos; en tal sentido, se examina la naturaleza de los mismos, señalando como parámetros de explicación al Estado y al

conjunto de sus atribuciones y funciones; aspectos relacionados con la vinculación entre los servicios públicos y el interés público; así como elementos sobre la función administrativa y su concreción como actividad gubernamental en la administración pública. Adicionalmente, se describen algunos aspectos a nivel teórico propios de los servicios públicos. En segundo lugar, se desarrolla un apartado referido al municipio metropolitano dentro del contexto de una tipología, esto con el propósito de precisar las características de esta clase de municipios y al mismo tiempo delimitar el ámbito de aplicación de las propuestas.

El Capítulo II denominado **Bases jurídicas para la prestación de servicios públicos municipales en el Estado de México**, se desagrega en cuatro apartados. En el primero de ellos titulado Comentarios Preliminares, se realiza la importancia de revisar los aspectos jurídicos que norman la prestación de servicios públicos municipales en nuestro país, sobre todo al considerar que se trata de la actuación del poder público de este nivel de gobierno. En este apartado también se aborda la estructura gubernamental en sus tres niveles: Federal, Estatal y Municipal; así como las características de los ordenamientos jurídicos que regulan y operan para cada instancia. En los siguientes tres apartados, se plantean en forma específica las bases jurídicas que norman la prestación de los servicios públicos municipales en el Estado de México. Para tal efecto, se desarrolla en primer término el nivel constitucional (ámbito federal y estatal); en segundo lugar se examina el nivel orgánico (ámbito estatal) y finalmente el nivel reglamentario (ámbito municipal). Es importante establecer que el carácter prescriptivo de la investigación que se presenta, obliga en cierta forma a recorrer todas las normas existentes en la materia que nos ocupa, ya que es frecuente encontrarse con situaciones de completo desconocimiento por parte de las autoridades municipales sobre los aspectos reguladores de su actuación como instancia de gobierno.

Con el Capítulo III titulado **Marco descriptivo sobre la prestación de servicios públicos en municipios metropolitanos del Estado de México: organización y formas de gestión**, se pretende destacar tres aspectos fundamentales: el primero de ellos queda referido a las características de los servicios públicos, esto con el propósito de establecer el carácter técnico y especializado de los mismos. Como segundo punto, con base en la tipología municipal enunciada en el capítulo primero, se precisa el ámbito de aplicación de las propuestas, al definir a cinco

municipios del Estado de México, afines en cuanto a la problemática que presentan en la prestación de servicios públicos, así como en ciertas condiciones que permiten en determinado momento la implantación de las alternativas sugeridas. El tercer aspecto comentado, describe la organización y formas de gestión o de prestación de los servicios públicos en su condición actual; de esta forma, se eximanan los servicios públicos que son prestados fundamentalmente por el Gobierno del Estado de México en coordinación con los gobiernos municipales, así como los servicios cuya prestación se realiza a través de cada uno de los ayuntamientos en estudio.

El Capítulo IV denominado ***La propuesta de políticas públicas para la prestación de servicios en municipios metropolitanos del Estado de México***, contiene la parte medular del trabajo de tesis que se presenta. En un primer apartado, se establece la urgente necesidad de favorecer un cierto cambio en la cultura administrativa hacia el interior de los gobiernos municipales, particularmente en lo relacionado con la función de prestación de servicios públicos, a efecto de promover la mejora en la capacidad de respuesta a las necesidades y demandas de la población, en términos de eficacia y eficiencia; y al mismo tiempo, proveer de instrumentos que permitan abordar la acción del poder público municipal con esquemas más racionales en la toma de decisiones. De esta forma, se plantea el ***Enfoque de Políticas Públicas*** como técnica para estructurar la serie de propuestas en la prestación de servicios públicos para municipios metropolitanos del Estado de México, mismas que se verán a detalle en la parte final del capítulo de referencia.

En un segundo punto, se señalan algunos elementos teóricos que aluden al origen, definición, perspectivas y proceso de elaboración de las políticas públicas. Cabe decir al respecto, que por razones de procedimiento, se presentan por separado estos aspectos en relación con la parte teórica del primer capítulo; ésto, a efecto de vincular con mayor claridad los aspectos conceptuales y de carácter prescriptivo de las diversas alternativas que aquí se establecen. Asimismo, se precisa la propuesta metodológica en el proceso de elaboración de políticas públicas empleada por el autor catalán Joan Subirats, como marco de referencia para su conformación y factible aplicación en el ámbito de cada servicio público.

El tercer apartado, aplica las bases analíticas y procedimentales de referencia para establecer, en primera instancia, la problemática a nivel general y en cada servicio público que enfrentan los municipios metropolitanos del Estado de México para su prestación, abordándose aspectos sobre su relevancia pública, pasando por su inclusión en la agenda de actuación del poder público municipal, para arribar a ciertos razonamientos prescriptivos enfocados hacia la toma de decisiones. Finalmente, y producto del análisis efectuado, se proponen diversas alternativas que las autoridades de cada municipio estudiado, pueden aplicar a efecto de hacer más eficiente la actividad de prestación de servicios públicos. Estas medidas poseen la característica de ser generales en su contenido básico, y específicas en cuanto responden a peculiaridades propias de cada servicio público, de tal suerte que su instrumentación resulta factible en términos legales, técnicos, operativos, de organización, y sobre todo tomando como referencia la pauta fundamental de mejora de la gestión de la institución municipal, basado en el criterio de que el carácter público de los servicios, no lo da el tipo de institución que lo proporciona, sino la necesidad colectiva que sustenta su razón de ser.

Por último, se presentan las conclusiones de la investigación, los anexos a la misma, así como la especificación del material bibliográfico que sirvió de apoyo en su desarrollo.

## CONSIDERACIONES GENERALES

Una de las instituciones político-administrativas de fuerte tradición en nuestro país es, sin lugar a dudas, el municipio.

En este ámbito, es de especial interés centrarse en un aspecto sustantivo, los servicios públicos, los cuales presentan múltiples facetas que hacen atractivo su estudio, de entre ellas cabe destacar que:

- La cristalización de las políticas gubernamentales -a todos los niveles-, se manifiesta en buena medida a través de la prestación de servicios públicos, y por ello, de su adecuado funcionamiento dependerá el cumplimiento de las metas trazadas.
- Los servicios públicos representan uno de los principales indicadores del desarrollo de un país, región o localidad, por supuesto entendiendo este concepto en un sentido amplio que supone el bienestar de los gobernados.
- Los servicios públicos reflejan la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos -considerando los recursos y la gestión de éstos realizada-, por tanto, este espacio es un punto crucial en la búsqueda de mejores formas de actuación gubernamental.
- La prestación de servicios públicos resulta vital en la relación entre ayuntamiento y comunidad, ya que representa el aspecto visible de la administración municipal.

En México, a raíz de las modificaciones al Artículo 115 Constitucional en el año de 1983, la prestación de los servicios públicos, como una función cuya competencia corresponde al nivel municipal de gobierno, fue redefinida, pues para los ayuntamientos de nuestro país dicha actividad se ha convertido en una tarea de gran significación política, social y administrativa.

El artículo referido otorga al municipio la potestad para crear, transformar y prestar servicios con base en cuatro facultades fundamentales: la constitutiva, que es la capacidad del ayuntamiento para establecer, organizar, modificar y prestar los servicios públicos municipales; la normativa, que se refiere a la competencia del ayuntamiento para elaborar los reglamentos reguladores de su gobierno, organización y funcionamiento, así como también las relaciones de los mismos con sus usuarios, y de éstos con los servicios; la administrativa, que le permite crear en cada caso la modalidad que adopte su gestión, de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente; y la coactiva, que trata sobre la capacidad del ayuntamiento para imponer el uso obligatorio de las normas que regulan el funcionamiento y operación de los servicios públicos.

Producto de esta potestad, las autoridades de los 2,412 municipios del país tienen la gran responsabilidad de brindar a sus habitantes servicios públicos en cantidad y calidad suficientes, de tal manera que puedan asegurarles, en la medida de lo posible, mayores niveles de bienestar social.

Ahora bien, para cumplir con esta responsabilidad, los ayuntamientos requieren de los medios adecuados (recursos materiales, humanos, técnicos y financieros) para lograr eficiencia y eficacia en la operación de los servicios públicos. Sin embargo, a pesar de que formalmente existen los mecanismos necesarios para lograr este objetivo, es evidente que todos los municipios del país - desde el que sufre de las mayores carencias hasta el más desarrollado-, presentan en mayor o menor grado deficiencias en la prestación de servicios públicos; de tal suerte que en cualquier localidad es frecuente escuchar que "el ayuntamiento es malo" o que "el presidente municipal no sirve", en virtud de que no hay agua potable, porque el rastro no funciona o debido a que el estado de las calles es deplorable.

Así, pese a la posición privilegiada del municipio para captar de cerca demandas y necesidades y a su contacto directo con la población, su capacidad de acción es más bien limitada. Un diagnóstico mínimo general de la situación del municipio mexicano nos muestra los siguientes resultados.

- La vida municipal presenta una marcada escasez de recursos de todo tipo; por ejemplo, las participaciones asignadas a los municipios en el año de 1994 representaron menos del 4% del total de ingresos públicos nacionales. A esto se agrega la incapacidad para generar recursos propios por las condiciones de infraestructura o por las restricciones normativas.
- Existen grandes limitantes en la capacidad técnico-administrativa y además un excesivo gasto corriente en las estructuras municipales, lo cual nos habla de un círculo vicioso de funcionamiento.
- El espacio municipal enfrenta serios conflictos en cuanto a la autonomía política y administrativa en cumplimiento de su papel, por la fuerte dependencia del gobierno central y la elevada injerencia de los gobiernos estatales en la reasignación de recursos.

En cuanto a los servicios públicos existen puntos abandonados. Algunas probables fuentes de ingresos propios en ocasiones son dejadas de lado por incapacidad de gestión, la cual, por cierto, no siempre está ligada a carencias de personal o recursos, sino a desconocimiento e inadecuado manejo. Tal es el caso de los ingresos derivados por la misma prestación de los servicios, donde suele suceder que algunos no se cobran, cuando al menos podrían manejarse cuotas de recuperación, mientras que otros permanecen sin actualización.

En relación a las formas de prestación, se presenta una tendencia marcada entre los ayuntamientos del país hacia la prestación directa que acarrea generalmente mayores costos de operación, olvidando que existen otros mecanismos o alternativas de prestación, como pudieran ser la concesión o la creación de organismos descentralizados, sólo por citar algunos ejemplos.

Con base en la exposición de la problemática municipal, se pueden destacar algunos "puntos críticos" para la prestación de los servicios públicos:

- Pese a sus problemas, los municipios asumen directamente la prestación de sus servicios, dejando en segundo término otras formas de gestión. Esta situación es preocupante si se piensa

en la urgente necesidad de otorgar mejores respuestas a los ciudadanos, a la cual parecería oponerse cierta cerrazón en la búsqueda de nuevos caminos, que por otro lado, han demostrado su viabilidad dentro de distintas realidades municipales.

- La fuerte dependencia de las participaciones federales sigue siendo una constante de los gobiernos locales que reduce sensiblemente los márgenes de actuación de las autoridades municipales. Sin embargo esto no debe paralizar al municipio, sino impulsarlo a buscar por un lado alternativas para incrementar sus ingresos por concepto de prestación de servicios, y por otro, optimizar su funcionamiento. Esto reviste singular importancia, pues existen experiencias municipales que demuestran la factibilidad de pensar en servicios autosuficientes e incluso rentables aun en municipios con poco desarrollo.
- Por lo general, se destaca como el principal obstáculo para la prestación de los servicios a la limitación de los recursos, sobre todo financieros, pero también es importante considerar aspectos como la falta de personal calificado, deficiencias administrativas y hasta situaciones como las dificultades técnicas para la prestación de tal o cual servicio. Mucho se ha dicho sobre la falta de dinero para ejecutar acciones, que en cierto sentido parece ser un hecho ampliamente reconocido; pero cabe preguntarse si es válido argüir recurrentemente la misma justificación, y aunque es necesaria a corto plazo una reforma que procure la autosuficiencia financiera del nivel municipal de gobierno, esta medida parece ser más complicada en su instrumentación, por lo que bien pudiera contrarrestarse dicha situación con acciones de otro tipo, concretamente bajo el diseño de esquemas adecuados en la prestación de servicios públicos.

Como se observa, los problemas son graves, pero al mismo tiempo exigen de los gobiernos municipales una acción inmediata; es necesario pues, construir opciones sobre las limitaciones.

Estas opciones -en tanto constituyen en sí las propuestas de este trabajo de tesis-, contienen tres parámetros o elementos fundamentales a considerar: la premisa de las propuestas, su ámbito de aplicación y la metodología del diseño.

El primer aspecto se refiere a la vinculación entre el fin último de los servicios públicos, que consiste en satisfacer necesidades generales promoviendo con ello incrementar la calidad de vida de la población, y la mejor forma de procurarlos, tanto desde el punto de vista de la optimización de recursos como el de una sana política municipal en la prestación de los servicios. En otras palabras, el fin primordial de la equidad y el bienestar colectivo debe resultar el eje guía, y al mismo tiempo, debe ceder espacios a la búsqueda de la eficiencia, o de lo que en la literatura especializada anglosajona se conoce como el "best way" dentro de ciertas acciones concretas.

El objetivo de un mejor funcionamiento no se opone al sentido de lo público, pero en esta relación debe existir el predominio de la "misión de los servicios" ante otros criterios. Este predominio significa otorgar mayor peso al objetivo, pero de ningún modo justificar las ineficiencias en el proceso de ejecución. Al respecto es importante subrayar dos aspectos:

1. Los servicios, como un proceso que pretende lograr la satisfacción de necesidades de una determinada población, son susceptibles de ser enfocados y tratados bajo criterios de eficiencia, eficacia y sobre todo de satisfacción del cliente. Todo esto no se opone tajantemente a la óptica gerencial de la eficiencia, eficacia, rentabilidad y calidad.
2. Sin embargo, el carácter público de los servicios municipales obliga a pensar en los factores políticos presentes en las decisiones, en la orientación de la participación gubernamental y en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos bajo un marco de equidad.

Por otra parte, el ámbito de aplicación tiene su base en la relación que se presenta entre el volumen de necesidades públicas a satisfacer y la capacidad real y efectiva de respuesta de los gobiernos municipales. En este punto cabría detenerse brevemente para establecer que el municipio mexicano se caracteriza por una gran heterogeneidad en cuanto a niveles de desarrollo socioeconómico, capacidad financiera y formación cultural, entre otros factores, lo que hace imposible el diseño de políticas para la prestación de servicios públicos de aplicación general.

En este sentido, el municipio de tipo metropolitano presenta elementos peculiares. Esta clase de municipios tienen la particularidad de concentrar grandes grupos poblacionales así como amplias zonas con un número importante de industrias y comercios, generando de esta forma una gran demanda en servicios, y que pese a los grandes recursos con que cuentan -en relación a municipios con menos desarrollo-, las necesidades a satisfacer siempre serán superiores a los recursos disponibles. A esta serie de características, habría que agregar el hecho de que al proceso de crecimiento de esta clase de localidades, ha contribuido enormemente el fenómeno de inmigración hacia las áreas metropolitanas, provocando problemas adicionales como los asentamientos humanos irregulares, el desorden urbano y la falta de planeación.

Al mismo tiempo en que la demanda de servicios públicos es creciente, por otro lado, los municipios metropolitanos, en relación con municipios de menor desarrollo, cuentan con personal más capacitado, con estructuras administrativas especializadas y con mayor presencia política en el ámbito estatal que les corresponde. Estos factores en conjunto favorecen la implementación de las diversas medidas (alternativas) que se proponen, cuyo propósito fundamental es el de brindar servicios públicos con mayores y mejores niveles de cobertura y calidad, promoviendo paralelamente una eficiente administración de los recursos municipales.

Con este planteamiento básico, cabe destacar que el fenómeno de conurbación de algunos municipios del Estado de México en relación con el Distrito Federal, resulta un excelente patrón para analizar y proponer alternativas de solución al cada vez más complejo problema en la prestación de servicios públicos.

Por último, la metodología del diseño de las propuestas, toma como punto de partida el hecho de que la legitimidad de la acción de los poderes públicos -incluyendo por supuesto el nivel municipal de gobierno-, se basa hoy más bien en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación, que en su teórica legitimidad ideológica o de tipo jurídico; al respecto, el análisis de políticas públicas constituye un buen camino para plantearse la mejora en el funcionamiento y en las prestaciones de la administración pública en todos sus niveles.

Este enfoque que se propone para hacer más eficiente la prestación de servicios públicos municipales, particularmente en aquellos de tipo metropolitano, tiene, en relación con otras perspectivas de tratamiento que resultan un tanto limitadas, una doble ventaja: por un lado el enfoque constituye una visión más "fidel" en cuanto al trabajo descriptivo de la realidad político-administrativa de la vida municipal, facilitando así el seguimiento de los procesos de elaboración y desarrollo de los programas de la actuación pública, referido en este caso a la prestación de servicios públicos y el entramado de actores que intentan influir en los mismos. Pero también en el terreno prescriptivo, las aportaciones de este trabajo pueden ser útiles empleando el aparato instrumental que se describirá en el capítulo IV.

En este sentido, la perspectiva de esta propuesta que abre el análisis de las políticas públicas puede resultar no sólo prometedora sino ampliamente recomendable, al combinar una mentalidad de mejora de la gestión aplicada a la actuación del nivel municipal, con una plena conciencia de las particularidades propias del sector público.

Finalmente, cabría hacer las siguientes precisiones sobre el trabajo que se presenta.

Por **Formas de Prestación** debe entenderse al conjunto de modalidades que puede revestir la acción de suministrar, proveer o proporcionar los servicios públicos a nivel de municipio. En otras palabras, las formas de prestación constituyen la manera en que la administración pública municipal procura la satisfacción de necesidades colectivas plasmadas en servicios públicos. En este sentido, debe tomarse en cuenta que como se trata de la actuación de los poderes públicos, toda determinación emanada de éstos se circunscribe al marco legal correspondiente, que en este caso se refiere a las bases jurídicas que regulan los mecanismos organizativos (directos e indirectos) para la adecuada prestación de los servicios, así como al modo explícito por el cual la administración pública municipal "garantiza" el suministro de algún servicio público en particular.

Los **Servicios Públicos** son todas aquellas actividades técnicas que pueden prestarse en forma directa o indirecta por parte del ayuntamiento (órgano colegiado de máxima autoridad dentro del municipio), y que tienen por objeto asegurar de manera permanente, general, regular y continua la

satisfacción de necesidades colectivas. Con esta referencia, el presente trabajo contempla los servicios públicos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que son de competencia municipal, así como otros que de manera adicional señala la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Los **Municipios Metropolitanos** corresponden a una configuración personal basada en ciertos elementos o categorías analíticas que sirvieron para identificar, y al mismo tiempo tipificar en este caso, a cinco municipios del Estado de México, que dada la problemática que enfrentan en la prestación de sus servicios públicos, cumplen con las características necesarias para llevar a cabo las propuestas contenidas en el capítulo IV, estos municipios son: Ecatepec, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz y Toluca. Los cuatro primeros pertenecen a la denominada Zona Metropolitana de la Ciudad de México y el último corresponde a la capital del Estado de México.

El **Enfoque de Políticas Públicas** debe entenderse con un doble propósito. En primer término constituye la base para analizar con elementos teóricos los productos de la acción pública a nivel local, y a la vez relacionarlos con el complejo ámbito de acciones e interacciones entre actores sociales e instituciones públicas. En segundo lugar, se establece como un punto de partida para el diseño de esquemas decisionales relacionados a la propia función pública; en otras palabras, este enfoque debe ser referido a la reconstrucción de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo. Un problema entendido como la insatisfacción relativa a una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública, aplicada, en este caso, al nivel municipal de gobierno, y dentro de éste, a municipios con características metropolitanas en el Estado de México.

## CAPITULO I

### CONCEPTUALIZACION

#### **1.1. Naturaleza de los Servicios Públicos.**

La determinación de la naturaleza de los servicios públicos debe enfocarse primordialmente bajo dos ópticas. La primera de ellas, consiste en la ubicación de esta actividad dentro de un orden político y social, de ahí que sea necesario acudir a los parámetros de la naturaleza misma del Estado y de las atribuciones y funciones que emanan de éste. En segundo lugar, se trata de examinar cómo es que el propio Estado, bajo un tipo de organización especial y producto de una necesidad colectiva, asume la realización de ciertas actividades que tienden a la satisfacción de tales necesidades y que dan como resultado la prestación de servicios públicos.

##### **1.1.1. El Estado: Sus Atribuciones y Funciones.**

Todo estudioso de la ciencia política sabe que existe más de una definición de Estado. Sin embargo, para efectos del presente capítulo, es necesario partir desde el ángulo teórico en el que el término "Estado" pretende designar, de modo general, la organización política de un país.

Desde esta base, es decir, de la consideración en primera instancia del Estado como una abstracción, es aceptable el planteamiento tradicionalmente difundido por gran parte de la doctrina que considera que el Estado consta de tres elementos: el territorio, la población y el gobierno.

El territorio es la porción geográfica sobre la cual se asienta la población y dentro de la cual se ejerce el poder. Como ámbito de validez normativa, el territorio aparece como un concepto que es propio de la dogmática jurídica, pero no de la ciencia política.

La población es el conjunto de personas que se asientan en el territorio y sobre las cuales actúa el poder. En este sentido, la población -el pueblo- no está constituida por un conjunto indiscriminado

de personas, sino que surge como una unidad, impuesta por la idea de un ser común, y presidida por la existencia de un fin que también es común.

Por último, el gobierno, en su acepción más simple, se constituye como el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Este poder, es un poder de mando supremo sobre todos los individuos, cuya organización jurídico-política se regula por medio de un ordenamiento fundamental, que es la Constitución, el Estatuto o la Carta establecida para ese fin.

Bajo esta perspectiva, se debe aceptar necesariamente que el fin del Estado no puede ser otro que procurar el bien común, que se traduce no sólo en un bienestar general, extendido a toda la comunidad objetivamente considerada, sino que alcanza también a cada uno de los individuos que la componen, de modo que éstos lleguen a concretar su completa realización, sobre la base de una vida adecuada en sus aspectos materiales.

El bien común es pues, una idea final de justicia que se procura plasmar y ejecutar teniendo en cuenta los intereses generales y los individuales, en cuanto ambos son compatibles y deben complementarse. El logro de esa finalidad de bien común, así entendida, es la que realmente legitima el poder y su ejercicio por encima de cualquier legitimación formalista, que sólo atiende a los modos como se establece y se origina.

#### **1.1.1.1. Las Atribuciones del Estado.**

Si el Estado surge como una abstracción, la presencia de los elementos integrativos que lo componen y su comprensión en una noción general, lo hacen aparecer como una persona moral, a la cual es menester que el ordenamiento positivo le otorgue una personalidad jurídica, que le permita actuar en la órbita normativa como un centro imputable de derechos y obligaciones, tanto en su faz interna, como en sus vinculaciones constantes y permanentes con los individuos hacia los cuales su accionar se dirige. El Estado tiene así una personalidad jurídica fundada en la realidad social que ofrece.

Tenemos pues que el Estado, para alcanzar los fines que dan razón a su existencia y satisfacer al mismo tiempo las necesidades manifestadas por el grupo social, para lograr, como ya se dijo, el bien común, realiza un conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga, donde el otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

Para hablar ahora de lo que son, en esencia, las "Atribuciones del Estado", tomaremos como referencia la obra de Gabino Fraga.<sup>1</sup> Este autor considera en primera instancia, que tal denominación tiene otras expresiones tales como las de "derechos", "facultades", "prerrogativas", "cometidos" o "competencias" estatales. Sin embargo, el término "atribuciones" parece ser el más indicado, tanto porque su connotación gramatical es adecuada e inequívoca, como porque con ella no se prejuzga sobre otros problemas propios de la teoría del Estado y por tanto puede aplicarse cualquiera que sea la organización política y estructura de los diversos tipos de Estados contemporáneos.

Las atribuciones son medios para alcanzar determinados fines, por lo tanto es natural que el número y extensión de aquéllas varíen al cambiar éstos. De este modo existen diversos criterios para fijar unas y otras. Históricamente, las atribuciones del Estado han variado de acuerdo a ciertos postulados. En primera instancia, el Estado postmercantilista sólo se concretaba al mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico material en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas: "Estado gendarme".

A pesar de esta concepción, el Estado asumía atribuciones compatibles con la libre actividad privada, sobre todo en aquellas áreas necesarias para la satisfacción de necesidades colectivas. Este proceso ha ido avanzando al producirse como consecuencia del modelo liberal, un desajuste en la vida social que se ha agudizado por una serie de factores, como son el aumento de la población, los progresos de orden técnico, y la ostensible desigualdad de las clases sociales.

---

<sup>1</sup> Fraga, Gabino: *Derecho Administrativo*; Ed. Porrúa, México 1979, pág. 13-19.

En este momento, comprobado que el individuo no ha sido capaz de satisfacer las necesidades de la colectividad, se ha desarrollado una tendencia intervencionista en la que se considera que el Estado, respetando buena parte de la actividad privada, va imponiendo a ésta restricciones o limitaciones para armonizarlas con el interés general; va creando servicios públicos y encaminando su actuación con el fin de estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal de mayor igualdad: "Estado social de derecho".

Gabino Fraga, considera que las atribuciones que se han venido asignando al Estado se pueden agrupar en:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, salubridad y orden públicos.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la actividad económica, cultural y asistencial del país.

Como resulta evidente, las atribuciones del Estado se encuentran íntimamente vinculadas a las relaciones que en un momento dado guardan el Estado y los particulares, ya que las necesidades individuales y generales que se presentan en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y por la de los particulares.

La doctrina ha distribuido las atribuciones del Estado respecto de los particulares en las siguientes categorías:

- a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada. En este caso, si el Estado interviene regulando jurídicamente esa actividad, es porque los intereses individuales necesitan ser coordinados a fin de mantener el orden jurídico.

b) Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad. La intervención del Estado realizando este tipo de atribuciones tiene también el propósito de mantener el orden jurídico, pero a diferencia del primer caso cuyo fin es el de coordinación de intereses individuales entre sí, las de ésta tienden a coordinar esos intereses individuales con el interés público.

c) Atribuciones para sustituir total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. Respecto de esta categoría de atribuciones, las tesis liberales sostienen que el Estado no se encuentra en condiciones de realizar actividades del orden económico, porque su organización misma se lo impide y por la naturaleza política de su estructura. De este modo, la doctrina liberal tolera, excepcionalmente, la sustitución del Estado en el caso en que la actividad sea tan general, de tal magnitud o tan desprovista de una compensación adecuada, que no hay empresa privada que pueda interesarse en realizarla. En cambio, las tesis estatistas en general, consideran que no hay ninguna razón de esencia que impida que el Estado se organice en las empresas que sustituyan a los particulares en forma semejante a éstos, de tal modo que en determinadas actividades de interés general, el Estado puede constituirse en empresario.

#### **1.1.1.2. Las Funciones del Estado.**

Intimamente relacionado con el concepto de atribuciones del Estado, encontramos el de funciones del mismo. El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones, además que no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución. Todo este accionar del Estado, no obstante su propia multiplicidad, puede dividirse en tres grupos esenciales que de un modo general se resumen en:

a) Los actos y procedimientos que procuran alcanzar el establecimiento de las normas a que deben ajustarse los integrantes de la comunidad, ésta misma, en su estructura orgánica y dinámica,

y aquéllos y ésta en cuanto a las relaciones que pueden establecerse entre ambos.

b) Los actos y acciones por los cuales se lleva a cabo la decisión concreta de los conflictos interindividuales que pueden suscitarse entre los individuos o entre éstos y la comunidad organizada.

c) La ejecución concreta directa y continuada de las medidas que son convenientes para satisfacer todas las necesidades que resultan de la vida en común o que son propias de los individuos, en cuanto éstas se vinculen con la existencia o la vida en común o simplemente pueden ser alcanzadas, como tales, por este medio.

Estos tres grupos en que se divide la actividad del Estado, son los que han dado origen a las tres formas que tradicionalmente se han reconocido como "Funciones del Estado", estas son: la Función Legislativa, la Función Jurisdiccional o Judicial y la Función Administrativa, respectivamente. Este planteamiento se identifica a su vez con la teoría de la "División de Poderes".<sup>2</sup>

Es importante señalar que es inherente a cada una de las funciones del Estado, la existencia y el ejercicio de determinadas potestades que le son propias, así como la presencia de un contenido que también es propio de cada una de ellas, que no permanece inalterable, sino que varía en el tiempo, según las exigencias y necesidades a las cuales debe aplicarse.

#### **1.1.2. El Interés Público y los Servicios Públicos.**

Ya se examinó en una primera parte al Estado, al conjunto de sus atribuciones y a las funciones derivadas de aquéllas. A continuación se comentará por un lado, cómo es que a partir de una necesidad colectiva manifestada en un interés público, se promueve que dichas necesidades sean satisfechas directa o indirectamente por la acción estatal a través de la realización de la función administrativa; y en segundo término, veremos la manera concreta que el Estado adopta como organización para satisfacer esas necesidades colectivas.

---

<sup>2</sup> Para una mayor comprensión de este punto, se puede recurrir al texto de Fraga, Gabino...Op. Cit. pág. 28.

Todo servicio público, para ser tal, debe estar Jirigido a la satisfacción de una necesidad de interés general, o mejor dicho, de interés público.

Hector Escola<sup>3</sup> emplea la expresión "interés público" porque con ella se viene a precisar: a) la existencia de un interés, un provecho, utilidad o valor que en sí tiene una cosa, una conveniencia o necesidad, en el orden material o moral; y b) la condición de que ese interés sea un interés público, y no cualquier otro, siendo público aquello que pertenece o se refiere al pueblo, a los vecinos, lo que se vincula con la población en sentido lato. De tal modo, el interés público es la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes, personales, directos, actuales o eventuales, y, de igual modo, el resultado de un interés que surge de la vida en comunidad; así, el servicio público está siempre destinado a satisfacer un interés público siendo esta la razón y el motivo de su creación como tal.

Así, la finalidad general de los servicios públicos es la de procurar la atención de necesidades que originan prestaciones dirigidas a los particulares, individualmente o en su conjunto, que como ya se dijo, son de interés público y sirven al bien común.

El autor referido, añade que si bien es cierto que las necesidades que se procura atender con el servicio público son, en relación con cada sujeto, ocasionales o periódicas, si se considera el conjunto de individuos que componen un grupo social determinado, tales necesidades aparecen como si fueran permanentes o como si se produjeran sin interrupción, ya que siempre existirá un individuo o un conjunto de individuos que requiera su satisfacción. Por su propia índole, si esas necesidades dejaran de ser atendidas o lo fueran de modo inadecuado o incompleto, se produciría un resultado que no sólo afectaría el interés de cada individuo en particular, sino que también se produciría una perturbación en todo el grupo social, afectando así el interés público.

De lo anteriormente expuesto y retomando los planteamientos comentados en el punto precedente, cabe añadir que el Estado debe procurar garantizar la prestación de los servicios que atienden tales requerimientos de manera continuada. La acción estatal en relación con la prestación de servicios

---

<sup>3</sup> Escola, Héctor : *Compendio de Derecho Administrativo*; Ed. Depalma, Buenos Aires 1982, pág. 427.

públicos, se convierte en un problema de oportunidad, conveniencia y eficacia, existiendo servicios que sólo pueden ser prestados directamente por el Estado, otros que pueden serlo de manera indirecta o bajo el control activo del Estado, y por último, otros que pueden y aun deben mantenerse en manos privadas. De esta forma, los servicios públicos aparecen como prolongación o modalidad especial de la acción administrativa, que como tal, tiene por finalidad la satisfacción de las necesidades colectivas y la obtención de los fines propios del Estado.

#### **1.1.2.1. La Función Administrativa.**

La diversidad y variedad que puede revestir la actividad o función administrativa, abarca actos y acciones que suelen tener un sentido y contenidos diferentes, por lo que su conceptualización aparece con ciertas dificultades para su concreción. De este modo, parte de la doctrina se basa en una definición de la función administrativa partiendo de criterios excluyentes, argumentando que ésta comprende toda la actividad del Estado que no es legislación ni del orden judicial.

Otra parte de la doctrina, para precisar el concepto y dimensión de la función administrativa, ha partido del examen de su finalidad propia, entendiendo que la función administrativa "... es la destinada a la creación de situaciones jurídicas de derecho subjetivo, realizadas para asegurar o llevar a cabo el funcionamiento de los servicios públicos".<sup>4</sup>

Desde un punto de vista subjetivo, se ha querido establecer que la función administrativa está integrada por aquel conjunto de actos y acciones que constituyen la actividad que cumple el poder ejecutivo o que es realizada por dicho poder.

Existe también el concepto de la función administrativa basado en un criterio material u objetivo, que por cierto es el más difundido y aceptado. Bajo este punto de vista, se reconoce la presencia de funciones administrativas no sólo en el poder ejecutivo sino también en los otros poderes del Estado, señalando que las notas que concurren a caracterizar a la actividad administrativa y

---

<sup>4</sup> Escola, Hector... Op. Cit. pág. 13. El autor hace referencia a los planteamientos del tratadista francés Leon Duguit.

permiten diferenciarlo de la legislativa y judicial, son la concreción, la inmediatez y la continuidad de ella, a lo que debe añadirse que se trata siempre de una actividad práctica, normalmente espontánea y que procura la realización efectiva de los cometidos estatales.

Otra tendencia para precisar el concepto de la función administrativa es considerar la actitud especial que el Estado adopta para realizarla. A este respecto autores como Laband, opinan que "la administración pública es la acción del Estado"<sup>5</sup>, contraponiendo a la legislación que es la voluntad, y a la jurisdicción que es el pensamiento del Estado. La administración, sostiene el autor, no solamente ejecuta, sino que también está encargada de proteger a la población y el territorio del Estado y de conservar el bienestar material y moral del pueblo.

Esta última conceptualización de la función administrativa a nuestro parecer no es suficiente, sin embargo, si es útil para entender el propósito central de esta parte del estudio, que es el de analizar de dónde emanan la organización y realización de servicios públicos.

Para concluir con este apartado, diremos que tradicionalmente la doctrina<sup>6</sup> distingue tres modalidades diferentes de la acción administrativa.

La primera es la actividad jurídica de la administración, que tiene lugar cuando esta utiliza, para alcanzar su cometido, los medios e instituciones previstos en el derecho vigente. La actividad jurídica, realizándose mediante una acción que se concreta a la aplicación práctica y directa de las normas jurídicas, y que es por tanto, heterónoma y subordinada, no debe confundirse con la potestad reglamentaria o legislativa de la administración, la cual, al contrario, aparece como una actividad autónoma dentro de su limitada esfera de acción, y que se concreta en una creación normativa por la cual se disponen o establecen normas de derecho.

La segunda modalidad de la actividad administrativa es la llamada actividad técnica, que es aquella en la cual la administración utiliza, en el desempeño de su cometido, los medios técnicos a su

---

<sup>5</sup> Definición citada por Fraga, Gabino... Op. Cit. pág. 58.

<sup>6</sup> Escola, Héctor... Op. Cit. pág. 17. El autor hace referencia a los planteamientos de Presutti.

alcance para la realización material y práctica de determinadas acciones. El acto técnico concreto es un acto material objetivo, cuya finalidad en sentido estricto, es la satisfacción de una necesidad colectiva, que es llevada a cabo por quien actúa con el carácter de agente de la administración.

La tercera modalidad de la actividad administrativa es aquella designada como "actividad administrativa propiamente dicha", y que consiste en la elección, obtención y uso de los medios y procedimientos más eficaces para la satisfacción de los fines del Estado; se trata de una acción de carácter intelectual, por la cual, frente a una necesidad pública o una finalidad del Estado, la administración examina, determina y emplea los medios jurídicos y técnicos necesarios para alcanzarlos.

La actividad administrativa no obstante su amplitud, es una función que reconoce ciertos límites, puesto que la administración pública debe actuar siempre "secundum legem", es decir, subordinándose al derecho. Los límites de la actividad administrativa pueden hallarse establecidos tanto en interés público como en interés privado, o sea de los administrados.

Las limitaciones fijadas por razones de interés público pueden resultar de normas jurídicas (leyes en sentido material o formal), cuyo conjunto constituye el llamado "bloque de la legalidad", que regulando la organización administrativa y el contenido de los actos o el procedimiento que se debe seguir para dictarlos, dan lugar a la actividad reglamentada de la administración; o de normas jurídicas, que respondiendo a exigencias políticas o técnicas determinan el mérito, la conveniencia y la oportunidad del accionar administrativo, configurándose así la actividad discrecional de la administración, en la que ésta se mueve con mayor libertad de elección y decisión, pero sin desconocer ni transgredir el orden jurídico vigente; de este modo, la administración debe actuar siempre teniendo en cuenta las exigencias y necesidades del interés público.

### 1.1.2.2. La Administración Pública.

Independientemente de los criterios doctrinales<sup>7</sup> que se han vertido por diversos estudiosos de la administración pública, para los propósitos del presente estudio, baste afirmar que la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para ese objeto, éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

Esa organización especial es la Administración Pública, que desde una óptica formal, debe entenderse como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"<sup>8</sup> Desde el punto de vista material es, "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".<sup>9</sup>

De lo expuesto líneas arriba, puede establecerse que la administración pública cumple con dos cometidos: en primer término, producto de la función administrativa, se erige como la actividad concreta que procura el logro de los fines del Estado; y en segundo lugar, la administración pública es la actividad práctica que tiene por objeto la satisfacción de necesidades colectivas plasmadas en un interés público promovido por el grupo social, y que encuentra como una de sus máximas manifestaciones, la atención de tales necesidades a través de la organización y prestación de servicios públicos.

---

<sup>7</sup> En la obra ya citada de Escola, aparecen explicados tres criterios doctrinales básicos que tratan de establecer la naturaleza de la administración pública. Como el propósito de este trabajo es sentar las bases para la comprensión de la naturaleza de los servicios públicos, sólo se remitirá a señalar el concepto de administración pública que sirva a dicho fin.

<sup>8</sup> Definición citada por Fraga, Gabino... Op. Cit. pág. 119.

<sup>9</sup> Ibid.

## **1.2. Servicios Públicos: Aspectos Generales.**

Dentro de la teoría de la administración pública, se suele dividir las funciones de la administración federal, estatal y municipal, en sustantivas y adjetivas. Las funciones sustantivas corresponden al campo en que se desarrolla la acción básica de un ente, mientras las funciones adjetivas son los recursos o medios de que se vale la administración para alcanzar sus fines.

En el ámbito municipal, la prestación de servicios públicos constituye la más típica manifestación de función sustantiva dentro de la administración.

### **1.2.1. Definición y Principios.**

#### **1.2.1.1. Definición.**

De entre las diversas definiciones de lo que es un servicio público, es de destacarse la que nos presenta Héctor Escola en su obra ya comentada. Este autor plantea una definición de servicio público que nos parece muy completa ya que incluye los elementos integrativos de la noción de servicio público. Para el autor referido, el servicio público "es aquella actividad de prestación que es asumida por la administración pública, en forma directa o indirecta, a fin de atender a la satisfacción de necesidades de interés público, bajo un régimen especial, predominantemente de derecho público".<sup>10</sup>

A partir de esta definición se pueden determinar diversos elementos de la misma:

a) El servicio público debe consistir en una actividad de prestación, de cualquier tipo que sea, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros un servicio, una ventaja, un beneficio, un bien, etc., de cualquier naturaleza, sin que puedan imponerse limitaciones a la decisión de la administración pública de cumplir esa actividad bajo la forma de un servicio público.

---

<sup>10</sup> Escola, Héctor... Op. Cit. pág. 435-436.

b) La actividad en que consista el servicio es asumida por la administración pública, lo cual implica que debe existir una decisión en tal sentido, adoptada por los medios que sean conducentes para ello, decisión estatal que debe ser expresa y concreta.

c) La administración pública puede cumplir la actividad en que consista el servicio público por sí misma, es decir, en forma directa o bien indirectamente, por medio de concesiones otorgadas en favor de cualquier persona, de existencia visible o ideal, o incluso una persona pública estatal, requiriéndose únicamente, respecto de las personas privadas de existencia ideal y de las personas públicas, que tengan capacidad o competencia para poder actuar como concesionarios.

d) El servicio público debe siempre estar previsto para atender a la satisfacción de necesidades de interés público, debiéndose entender la expresión "necesidades" en su sentido más amplio, y el concepto de "interés público", por lo planteado en el subcapítulo precedente. Es indistinto, en el caso de que esas necesidades de interés público sean para la población en su conjunto, o para individuos específicamente determinados.

e) El servicio público, por último, se presta conforme a un régimen especial, que le es propio y que permite diferenciarlo de otras actividades administrativas, cuyos principios, como en seguida se comentará, son su generalidad, uniformidad, igualdad, continuidad, regularidad y obligatoriedad; régimen que debe ser predominantemente de derecho público, y por ende exorbitante del derecho privado, no sólo por aplicarse a una actividad administrativa específica, sino también por así imponerle el predominio del interés público comprometido en la prestación en que consista el servicio. Ello no implica, como es natural, que en ciertos casos puedan aplicarse también principios y técnicas propios del derecho privado.

Cabe precisar que la definición que se ha presentado es de carácter general, y por lo tanto aplicable a cualquier clase de servicio público. En el desarrollo del presente trabajo, cuando se añade al término "servicio público" el adjetivo de "municipal", se hace referencia únicamente al nivel gubernamental que organiza y presta el servicio de acuerdo a un ordenamiento legal; estando de cualquier modo incluidas las notas caracterizantes del servicio público como concepto.

### 1.2.1.2. Principios.

En otro orden de ideas, algunos autores señalan que los servicios públicos para ser considerados como tales, deben contener ciertos principios o elementos constitutivos de su noción conceptual.

Continuando con los planteamientos de Escola,<sup>11</sup> se puede apreciar que el autor señala que estos principios son fundamentalmente cinco: 1) Continuidad; 2) Regularidad; 3) Uniformidad o Igualdad; 4) Generalidad; y 5) Obligatoriedad.

En forma aislada, también se indica como carácter propio de los servicios de este tipo, su permanencia, en el sentido de que un servicio público sólo debe existir en tanto y en cuanto subsista la necesidad de interés público que originó su creación. Este pretendido carácter determinante, en realidad se encuentra comprendido dentro de la idea de continuidad del servicio público, de la cual viene a constituir uno de sus aspectos necesarios. Por otra parte, sería absurdo pensar en la posible existencia de un servicio público que a nadie interese y que carece de finalidad, al no haberse mantenido la necesidad o exigencia que procuraba satisfacer.

Todos los principios enunciados se ponen claramente de manifiesto con el funcionamiento del servicio público, pues atañen primordialmente a la forma como debe prestarsele.

1) Continuidad: La prestación de los servicios públicos debe ser continuada, lo cual significa que en ningún caso debe ser interrumpida, ya que esa continuidad contribuye a su puntualidad y regularidad, así como a su eficiencia y oportunidad.

Teniendo en cuenta las características y condiciones de la necesidad o exigencia que se procura atender con la prestación del servicio público, la continuidad puede revestir carácter absoluto o sólo relativo. La exigencia absoluta de continuidad se presenta en el supuesto de servicios que atienden necesidades permanentes, y por tanto, que deben estar siempre cubiertas, tal como ocurre con el suministro de agua o electricidad, mientras que la exigencia de continuidad podrá ser relativa

---

<sup>11</sup> Ibid. pág. 439-443.

cuando se atienden requerimientos que son intermitentes, es decir, que se presenten en ciertos momentos, pero no en otros.

De cualquier manera, quien presta un servicio público debe abstenerse de realizar todo tipo de actos que puedan llegar a atentar o afectar esa continuidad, previéndose que la falta de continuidad constituirá una falta al sistema de prestación que habrá de ser sancionada como tal.

La continuidad de los servicios públicos se asegura por medio de diferentes arbitrios jurídicos, entre los cuales cabe citar los siguientes: a) La exclusión de la posibilidad de la realización de huelgas o paros patronales que suspendan o dificulten la prestación del servicio; b) La ejecución directa por la administración pública, en aquellos casos en que el servicio haya sido otorgado a un concesionario, que no lo presta de manera debida en este aspecto; c) La imposibilidad de que se admita la ejecución forzada de bienes que están afectados a la prestación del servicio y de cuya privación pueda resultar perjuicio para el servicio; d) La aplicación de la teoría de la imprevisión, como medio de asegurar la ecuación económico-financiera de los contratos de concesión de servicios públicos y de ese modo la continuidad de su prestación; y e) En los casos de quiebra de sociedades concesionarias de servicios públicos, la necesidad de que los síndicos designados continúen con la explotación regular y continuada del servicio, etc.

2) Regularidad: Todo servicio público debe ser cumplido, además, de manera regular, lo cual consiste en que se debe atender conforme a las reglas, normas y condiciones que hayan sido preestablecidas para ese fin o que le sean aplicables, las cuales determinarán en su conjunto la forma de prestación de dichos servicios.

No se debe confundir la regularidad con la continuidad. Puesto que si la continuidad se refiere a la realización ininterrumpida del servicio al público, la regularidad se vincula con su debida prestación, tal como tiene que llevarse a cabo.

3) Uniformidad o Igualdad: La uniformidad o igualdad -términos que se les puede considerar sinónimos a estos fines-, implica que todos los posibles usuarios de un servicio público tienen

derecho a exigir y recibir las prestaciones en que éste consista en igualdad de condiciones, lo cual no se debe entender como una igualdad absoluta, ya que no contradice este principio el hecho de que en situaciones diferentes entre sí, quepa admitir la prestación del mismo servicio en condiciones desiguales.

Este principio, tiene cabida igualmente respecto de los servicios públicos llamados comerciales o industriales, se aplica incluso en el supuesto de ciertos servicios públicos que admiten, sobre la base de condiciones generales básicas, la posibilidad de contrataciones individuales con los usuarios, bastando para que así ocurra con que en los supuestos que ofrezcan iguales condiciones, el servicio se preste también de la misma forma.

4) Generalidad: La generalidad del servicio público consiste en el reconocimiento de que todos los habitantes tienen el derecho de utilizarlos, dentro de las modalidades establecidas, sin que se pueda negar a unos, sin causa debida, lo que se concede a otros.

En consecuencia, la generalidad niega la posibilidad de que haya exclusiones arbitrarias o indebidas. Quien tenga la necesidad de utilizar un servicio público, debe poder hacerlo a fin de satisfacer esa necesidad.

5) Obligatoriedad: Son pocos los tratadistas que se refieren de manera expresa a este elemento característico de los servicios públicos, no obstante su importancia. La obligatoriedad, en este sentido, debe entenderse referida al deber que pesa sobre quien tiene a su cargo la realización de un servicio -ya sea la administración pública o un concesionario-, de prestarlo necesariamente, cada vez que le sea requerido por cualquier usuario.

En razón de esta obligatoriedad de los servicios públicos, quien los presta no tiene la posibilidad de elegir su destinatario, sino que debe cumplirlo respecto de cualquiera que lo requiera.

La negativa a prestar el servicio configura una falta gravísima, que siempre debe de ser sancionada, pudiendo llegarse en los casos de servicios concesionados, hasta la caducidad o

extinción de la concesión. Es que si el servicio público no se presta a quien lo necesita, se trasgrede la razón de interés público que dio origen a su creación.

## **1.2.2. Clasificaciones y Elementos.**

### **1.2.2.1. Clasificaciones.**

Uno de los puntos más comentados en relación a los servicios públicos es el de sus clasificaciones. Martínez Cabañas<sup>12</sup> señala las siguientes áreas:

- a) Servicios Educativos: Jardines de niños, escuelas primarias, talleres artesanales, escuelas técnicas y centros de capacitación;
- b) Servicios Asistenciales: Guarderías infantiles, asilos y clínicas;
- c) Servicios Urbanos: Agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, limpia, mercados, rastros, panteones, transporte urbano; y
- d) Servicios de Seguridad Pública: Policía preventiva, policía de tránsito, bomberos y servicios médicos de emergencia.

Otras clasificaciones dividen los servicios públicos en:

- a) Razón de su importancia: En Esenciales y Secundarios. Los primeros se refieren al cumplimiento de los fines que justifican la existencia de la personalidad administrativa del municipio, como ejemplo se pueden citar los servicios de agua y drenaje; los segundos, son aquellos cuya creación se deriva de los que constituyen la base esencial de la existencia del ente de que se trate, un ejemplo de este caso sería el servicio de transporte.

---

<sup>12</sup> Martínez Cabañas, Gustavo: *La administración pública estatal y municipal en México*; Ed. INAP-CONACYT, México 1985, pág. 213-214.

b) Razón de su obligatoriedad: En Necesarios y Voluntarios. En el primer caso se trata de la obligación que tiene el municipio de prestar determinados servicios de acuerdo a la ley, es decir, los que señala nuestra Constitución como mínimo: agua, alumbrado, limpia, mercados, etc. Los servicios voluntarios son los que el ayuntamiento presta en razón a una voluntad de la autoridad para brindar mejor atención a la ciudadanía, ejemplo: el servicio municipal de empleo establecido para los municipios del Estado de México.

c) Razón a su utilización: Obligatorios y Facultativos. Los obligatorios son todos aquellos servicios cuyo uso se impone a los particulares por motivos de interés social, como el agua y alcantarillado; los facultativos son aquellos cuyo uso queda libre a aceptación del usuario, como ejemplo están: la luz, el correo, teléfono, etc.

d) Razón de su competencia: Exclusivos y Concurrentes. En este caso pueden ser atendidos únicamente por el municipio, por éste y los particulares o también en colaboración con la comunidad.

e) Razón de los usuarios: Generales y Especiales. Para los primeros se consideran los intereses de la comunidad entera y por supuesto se encuentran al alcance del público en general. Como ejemplo se puede citar el alumbrado público. Dentro del segundo grupo, se ubican todos aquellos servicios que sólo se ofrecen a las personas que se encuentran en circunstancias especiales, tal es el caso de la asistencia a los pobres.

f) Por la entidad o nivel administrativo de que dependan pueden ser: Federales, Estatales y Municipales.

#### **1.2.2.2. Elementos.**

Otra parte de la teoría de los servicios públicos, señala que dado que la prestación de éstos implica una ardua tarea de los ayuntamientos, los servicios estarán subordinados en función a los elementos y recursos con los que se cuenten.

Los tres principales elementos que intervienen en la administración de un servicio público son:

- a) Órgano administrativo responsable.
- b) Personal competente.
- c) Equipo, máquinas y herramientas.

a) Órgano administrativo responsable: Tomando en cuenta las formas de administración y financiamiento de los servicios públicos, el ayuntamiento debe crear un órgano de la administración municipal que sea responsable de la prestación de los servicios públicos y que podrá denominarse Dirección, Departamento u Oficina de Servicios Públicos. Esta unidad deberá tener a su cargo las funciones de planeación, organización, operación, vigilancia y mantenimiento de los servicios públicos, además de ser la responsable de que las concesiones se operen de conformidad con las condiciones y términos establecidos en el contrato correspondiente y, en caso de convenios, vigilar que las dependencias del gobierno estatal que presten servicios públicos en el municipio lo hagan conforme a lo convenido.

Las principales funciones que este órgano administrativo debe realizar, son las siguientes:

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

b) Personal competente: Es indispensable que en la prestación de un servicio público se cuente con personal calificado, cuyos conocimientos y aptitudes permitan superar las dificultades y obstáculos derivados del comportamiento de su trabajo.

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

Con este propósito, el ayuntamiento deberá vigilar que el personal se capacite promoviendo su asistencia a cursos, o bien, buscando que especialistas y personal calificado proporcionen información y orientación técnica a funcionarios y empleados municipales encargados de los diferentes servicios públicos.

c) Equipo, maquinaria y herramientas: Para la prestación de los servicios públicos se requiere de ciertos instrumentos mínimos que son: equipo, maquinaria y herramientas. La cantidad y calidad de éstos deberán estar en proporción a las condiciones y necesidades del municipio.

Antes de adquirir nuevos instrumentos y/o equipo, es recomendable consultar con otros municipios donde se opere con ellos o bien solicitar información a proveedores especializados, para tener conocimiento más preciso de su utilidad y rendimiento de acuerdo a las necesidades reales de cada municipio y de cada servicio público. El buen cuidado, conservación y mantenimiento del equipo prolonga más su funcionamiento y evita desgastes prematuros en sus mecanismos.

### **1.2.3. Formas de Financiamiento y de Prestación.**

#### **1.2.3.1. Formas de Financiamiento.**

Para el desarrollo de esta parte del capítulo, se considera conveniente partir de la experiencia mexicana en materia de formas de financiamiento de servicios públicos; lo anterior, en virtud de que como el presente trabajo trata sobre un estudio específico, cabría hacer las precisiones del caso, y

referirnos en forma explícita a cada mecanismo utilizado por la administración municipal para cubrir la prestación de servicios públicos.

Por lo general, los ingresos gubernamentales representan la parte fundamental de las finanzas públicas, sea cual fuere la esfera de la administración: Federal, Estatal o Municipal, porque permite la programación de acciones diversas que atienden las demandas de la población, incluyendo por supuesto la prestación de servicios públicos. Tales ingresos comprenden todo tipo de percepciones que reciben las instituciones públicas, ya sean éstas en efectivo, en especie o en servicio.

Los ingresos municipales se dividen en ordinarios o propios y extraordinarios. Dentro de los primeros se pueden ubicar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales y participaciones federales. Como ingresos extraordinarios tenemos los préstamos y financiamientos que contrae el municipio, así como las aportaciones y subvenciones del gobierno federal y estatal.

De este modo, el financiamiento para la prestación de servicios públicos municipales proviene de tres fuentes fundamentales: ingresos propios en su sentido más amplio, el crédito público y los subsidios.

Dentro del primer rubro se incluye el renglón de "derechos". Los derechos son las retribuciones que una instancia gubernamental -en este caso el municipio-, exige al contribuyente para la prestación de un servicio público o cuando se ha provocado una actividad específica de la administración pública.

El Código Fiscal de la Federación define a los derechos de la siguiente forma: "...son las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público".

En nuestro país, después de los impuestos locales, los derechos representan la segunda fuente de ingresos del municipio. Dentro del campo de los derechos se agrupan los ingresos provenientes de

los servicios públicos fundamentales. Entre los derechos de mayor importancia tenemos: agua potable y drenaje, mercados, panteones, rastros, certificaciones de documentos oficiales y registro civil.

La otra forma en que los municipios se pueden allegar de recursos para financiar servicios públicos, es el uso del crédito público.

Normalmente, los créditos que contratan los ayuntamientos son para el financiamiento de grandes obras destinadas a la prestación de servicios públicos, como podría ser el caso de la construcción de redes de agua potable y drenaje, alumbrado público, mercados, rastros, principalmente. Aquí, lo importante es que esta clase de obras sean de utilidad durable, de poca frecuencia y concurrentes.

Finalmente, la tercera vía de financiamiento para servicios públicos son las subvenciones o subsidios de otros niveles de gobierno. Las subvenciones son también conocidas como transferencias condicionales. Este instrumento, aparte de hacer crecer los ingresos municipales, también puede estimular a los ayuntamientos para que realicen actividades determinadas e inducirlos a que mejoren los servicios públicos municipales en que los gobiernos federal y estatal tienen especial interés.

En nuestro país, las subvenciones que se otorgan a los municipios, dependen en gran medida de la fuerza política de los componentes del ayuntamiento, del contacto personal que tenga el presidente municipal, de la fuerza política que ejerzan los grupos organizados de cada municipio, o bien del interés especial del Gobierno Federal o el de los estados.

El único inconveniente que representa esta clase de apoyos financieros, es que pueden llegar a constituir una real amenaza para la autonomía de los gobiernos municipales, puesto que con tal de contar con recursos adicionales, pueden verse orillados a otorgar concesiones de tipo político o social.

A pesar de que la mayoría de los servicios públicos que prestan los municipios generan recursos financieros por medio de los "derechos", muchas veces estos mismos servicios aparentemente autofinanciables, así como otros servicios que se prestan sin cobro explícito, son financiados con el resto de los ingresos propios que los municipios generan, principalmente por la vía impositiva. A esta situación habría que añadir que la prestación de servicios públicos no es la única función de la administración municipal; existen otras actividades como la promoción económica y social, la construcción de infraestructura urbana, y otras funciones de apoyo técnico como presupuestos, administración de personal, compras, etc., que, como es lógico, distraen recursos económicos que limitan la posibilidad de proporcionar servicios públicos en calidad y cantidad suficientes, aun cuando esa sea la intención de las autoridades municipales.

Por el lado del crédito, sólo se debe precisar que una política sana al respecto sería aquella que busca conservar más que agotar el crédito, lo cual implica el pedir prestado tan raramente y pagar tan rápidamente como sea posible.

Por lo que se refiere a la retribución de los servicios públicos, doctrinalmente existe el consenso entre los diversos tratadistas en considerar que en principio todos los servicios públicos son, de alguna manera, retribuidos, ya que los usuarios o beneficiarios de ellos pagan por su prestación alguna compensación, ya sea bajo la forma de un impuesto, una tasa o derecho, o un precio. Ello se deriva del hecho de que la administración pública, para poder costear los servicios públicos, debe obtener de los propios administrados los recursos económicos necesarios para hacerlo, puesto que no puede crearlos por sí misma.

No obstante lo anterior, al considerar en forma práctica la cuestión de la retribución de los servicios públicos, se suele señalar que éstos pueden ser prestados en forma gratuita, onerosa e incluso lucrativa.

El servicio público es gratuito cuando el usuario no paga, por el hecho de su prestación, suma alguna que específica y concretamente sea impuesta a ese fin. Esta gratuidad no es absoluta sino

más bien relativa, puesto que estos servicios son en realidad costeados por medio de los recursos normales y generales de la administración, cuya principal fuente es el impuesto.

En cambio, el servicio público es oneroso cuando el usuario paga por su prestación, un importe determinado como retribución.

Por último, el servicio público es lucrativo, cuando además de ser oneroso, la retribución está fijada en forma tal que no sólo cubre el costo del servicio, sino también un beneficio o ganancia en favor de quien lo ejecuta.

Si bien podría discutirse si los servicios públicos prestados directamente por la administración pública pueden o deben ser gratuitos -aun cuando el principio general debe ser el de su razonable retribución-, salvo excepciones plenamente justificadas, la discusión no es admisible como ya se dijo, cuando se trata de servicios públicos prestados indirectamente por medio de un concesionario, ya que en tal caso no puede exigírsele a éste que es un particular, que colabore gratuitamente en la prestación del servicio, de tal suerte que en este supuesto la prestación se llevará a cabo en forma onerosa, o más bien lucrativa, significando para el concesionario la obtención de una ganancia, que es justamente lo que lo ha llevado a aceptar tal colaboración.

Para finalizar con esta parte, cabe señalar que los servicios públicos con el carácter de "gratuitos", sólo son admisibles cuando se les vincula a exigencias generales de tipo social o económico, como ocurre cuando el Estado, por este medio, pretende alcanzar una finalidad de fomento; pero en el resto de los casos lo equitativo es que sean retribuidos, pues ello significa una más justa distribución de los gastos de la administración pública.

#### **1.2.3.2. Formas de Prestación.**

Las formas de prestación y gestión de los servicios públicos suelen variar de uno a otro país, al fluir principalmente de las tendencias político-sociales y económicas imperantes de cada uno de ellos y de los regímenes jurídicos que son su consecuencia.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 100 de la Constitución Política de Colombia, en materia de la prestación de servicios públicos municipales, la ley 160 de 1994, y el artículo 101 del Decreto 1421 de 2000, se suscribe el presente convenio.

**1. Administración Unida**

Las partes se comprometen a la gestión pública conjunta en el ámbito de la prestación de servicios públicos municipales, en el marco de la ley 160 de 1994, y el artículo 101 del Decreto 1421 de 2000, para garantizar la prestación de servicios públicos municipales de calidad y eficiencia.

Las partes se comprometen a implementar el presente convenio de acuerdo a lo establecido en el artículo 100 de la Constitución Política de Colombia, en materia de la prestación de servicios públicos municipales, la ley 160 de 1994, y el artículo 101 del Decreto 1421 de 2000.

Las partes se comprometen a implementar el presente convenio de acuerdo a lo establecido en el artículo 100 de la Constitución Política de Colombia, en materia de la prestación de servicios públicos municipales, la ley 160 de 1994, y el artículo 101 del Decreto 1421 de 2000.

Las partes se comprometen a implementar el presente convenio de acuerdo a lo establecido en el artículo 100 de la Constitución Política de Colombia, en materia de la prestación de servicios públicos municipales, la ley 160 de 1994, y el artículo 101 del Decreto 1421 de 2000.

~~Las partes se comprometen a implementar el presente convenio de acuerdo a lo establecido en el artículo 100 de la Constitución Política de Colombia, en materia de la prestación de servicios públicos municipales, la ley 160 de 1994, y el artículo 101 del Decreto 1421 de 2000.~~

Las partes se comprometen a implementar el presente convenio de acuerdo a lo establecido en el artículo 100 de la Constitución Política de Colombia, en materia de la prestación de servicios públicos municipales, la ley 160 de 1994, y el artículo 101 del Decreto 1421 de 2000.

De acuerdo a la práctica mexicana, existen cinco formas principales por las cuales se lleva a cabo la prestación de servicios públicos municipales: **A) Directa; B) Concesión; C) Colaboración; D) Convenio Estado-Municipio; y E) Asociación Intermunicipal.**

#### **A) Administración Directa.**

Esta forma de prestación de los servicios públicos municipales es la máxima expresión de la capacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos, ya que significa que éstos, contando con una adecuada planeación, programación, financiamiento y recursos propios, se encargan directamente de la prestación de un servicio público.

Bajo esta forma de administración, el ayuntamiento deberá girar instrucciones al órgano administrativo responsable de los servicios públicos, para que tome las medidas necesarias para el buen funcionamiento de dichos servicios.

En este caso, el costo de su establecimiento, operación, conservación y mantenimiento debe ser cubierto con recursos municipales; por lo que el ayuntamiento deberá analizar a fondo su capacidad técnica y financiera, para poder determinar la conveniencia de asumir la responsabilidad de la administración directa de algún servicio público.

En este esquema se agrupan tres formas organizativas principales: a) Administración Municipal Centralizada; b) Administración Municipal Desconcentrada; y c) Administración Municipal Descentralizada.

#### **a) Administración Municipal Centralizada:**

La administración municipal centralizada se integra por todas las unidades administrativas que dependen directamente del presidente municipal; éstas, creadas por acuerdo de cabildo y cuyos recursos provienen del presupuesto anual de egresos son: su propia oficina, la secretaría del

ayuntamiento, tesorería, obras y servicios públicos, planeación, comandancia de policía y administración, principalmente. La amplitud de la administración central dependerá de las necesidades a cubrir en cada localidad.

**b) Administración Municipal Desconcentrada:**

Esta consiste en la subdivisión del territorio municipal en un determinado número de jurisdicciones a las cuales corresponde un órgano del gobierno denominado, por lo general, Junta Municipal de Gobierno o Delegación, integrada por autoridades representativas del ayuntamiento y del presidente municipal.

En el caso de las juntas municipales, al frente de éstas hay un presidente que puede contar con consejeros y auxiliares, todos ellos deberán tener sus respectivos suplentes.

Las bases para la elección y/o nombramiento de estos órganos desconcentrados y la delegación de funciones por parte del ayuntamiento y del presidente municipal en ellos, se encuentran en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

La jurisdicción territorial de cada junta municipal se subdivide a su vez en circunscripciones más pequeñas que en algunos casos se denominan jefaturas de cuartel; éstas a su vez se subdividen en jefaturas de manzana, las cuales son regidas por autoridades que dependen de la junta municipal de gobierno y ésta del ayuntamiento y del presidente municipal.

La finalidad de estos órganos desconcentrados es dar cumplimiento a las decisiones del ayuntamiento y del presidente municipal dentro de su circunscripción territorial y ejercer la representación del mismo; en dicho ámbito deberá mantener el orden, la tranquilidad y seguridad de los vecinos del lugar, así como observar las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales.

**c) Administración Municipal Descentralizada:**

Está constituida por tres órganos de la administración municipal: los organismos descentralizados, las empresas paramunicipales y los fideicomisos. Entre sus características principales destacan las siguientes:

- Pueden ser promovidos por acuerdos de cabildo, pero requieren autorización del congreso local. Su creación debe obedecer a un fin específico de carácter público y en beneficio del municipio.
- Gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Manifiestan cierta autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones.
- La designación de sus funcionarios es a través de los propios órganos de gobierno.
- Pueden disponer de una estructura administrativa independiente del ayuntamiento.
- Son supervisados por las unidades administrativas que dependen directamente del presidente municipal, así como por el síndico y/o regidores del ramo.

Dada la importancia que revisten estas figuras, a continuación se describe cada una de ellas.

**Organismos Descentralizados:** Son los entes auxiliares del municipio que a iniciativa del ayuntamiento son creados por la legislatura local, con el fin de cumplir una función específica como podría ser el garantizar la explotación de ciertos bienes o recursos propiedad del municipio, o bien, impulsar la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de seguridad y asistencia sociales.

**Empresas Paramunicipales:** Son entidades que crea el ayuntamiento por acuerdo de cabildo y, cuando lo disponga la ley, con aprobación del congreso del estado. Dichas empresas pueden adoptar la modalidad de mayoritarias o minoritarias.

En el caso de empresas mayoritarias, deben cumplir con las siguientes características:

- En la constitución de su capital se hacen figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el municipio.
- El municipio directamente, o a través de sus empresas y organismos, aporta o es propietario de un 51% o más del capital social o de las acciones de la empresa.
- Le corresponde al municipio la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente y designar al presidente, director o gerente. También tiene facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración u órgano directivo.
- El control y la vigilancia corresponden directamente al ayuntamiento, de acuerdo a las leyes y reglamentos respectivos.

Las empresas de participación minoritaria son aquellas que cumplen con lo siguiente:

Cuando el municipio, uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación municipal mayoritaria, considerados conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 51% y hasta el 25%; son controladas por el ayuntamiento mediante un comisario que el primero designe para tal efecto. Cuando los ayuntamientos, por disposiciones de la ley tengan que recabar la autorización del congreso local para la creación de una empresa paramunicipal, ya sea mayoritaria o minoritaria, le informarán a dicho congreso los fines que se persiguen con la creación de la empresa, así como su estructuración interna, el impacto económico y social de ésta en la comunidad y el destino de las utilidades que se obtengan.

**Fideicomisos:** Son aquellas entidades que se constituyen por acuerdo de cabildo y, cuando la ley lo disponga, con la aprobación del congreso local. 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 pueden ser algunos servicios públicos. Los fondos también pueden provenir del gobierno estatal; en esta figura jurídica participan:

- El ayuntamiento como fideicomitente único.

- **Alguna institución crediticia como fiduciario, y**
- **Los habitantes del municipio como beneficiarios o fideicomisarios.**

La modalidad que adopta es la de fideicomiso de administración, a través del cual el fideicomitente entrega bienes muebles o inmuebles al fiduciario para que se encargue de la prestación de algún servicio público de interés colectivo. El fideicomiso se integra con los siguientes elementos:

- **La declaración unilateral del municipio de crear un fideicomiso.**
- **Un patrimonio autónomo o de afectación base del fideicomiso.**
- **La titularidad que se le atribuye al fiduciario.**

La organización administrativa de un fideicomiso se conforma de la siguiente manera:

- **Un comité técnico, integrado por representantes del ayuntamiento, de las instituciones fiduciarias y de los fideicomisarios. Dicho comité es responsable de tomar las resoluciones más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos.**
- **Un director general nombrado por la institución fiduciaria (crediticia), que será responsable de ejecutar los acuerdos del comité técnico en materia de planeación, organización, control y evaluación de los programas aprobados.**
- **Las áreas operativas y técnicas que se requieren para el buen funcionamiento en la prestación de los servicios públicos.**
- **Las funciones de vigilancia y control se hacen a través de un comisario, designado por el propio ayuntamiento.**

La acción de un fideicomiso queda establecida en un contrato donde se precisan los derechos y responsabilidades que corresponda ejercer al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, sus limitaciones o los derivados de terceras personas, así como los derechos que el fideicomitente se reserve.

## **B) Concesión.**

La concesión es un contrato en virtud del cual el ayuntamiento transfiere a una persona física o moral, el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal.

Por lo que respecta a esta forma de prestación se puede decir que intervienen dos partes: por un lado, las autoridades municipales y, por el otro, la empresa o persona física que se encargará de proporcionar el servicio público.

Las condiciones de concesión de servicios públicos deben estar reguladas por las disposiciones establecidas en las leyes o códigos municipales, tales como: la determinación clara del servicio que se concesiona; la duración de la concesión; las causas de su caducidad y pérdida de la misma; los impuestos, productos y derechos que se deriven de la concesión; la vigilancia concreta que el ayuntamiento realizará durante la prestación del servicio y la exposición de los casos en que se declara un servicio como causa de utilidad pública, principalmente.

Una vez que el ayuntamiento concesione un servicio público, éste tiene la facultad de realizar cambios a los términos de la concesión y puede supervisar y evaluar su funcionamiento, convirtiéndose así en el asesor del concesionario, concretándose el ayuntamiento a establecer las normas y lineamientos con base en las cuales se otorga la concesión y se regula el funcionamiento del servicio.

Cabe aclarar que la forma de organización interna del concesionario para prestar un servicio queda fuera de la administración municipal, afectándola únicamente en aquellos casos en que no sean respetados los términos y condiciones de la prestación o no se satisfagan las necesidades colectivas.

## **C) Colaboración.**

La prestación de un servicio público por colaboración significa que la comunidad y el ayuntamiento

en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal.

De esta manera se pueden realizar acciones concretas, por ejemplo, el financiamiento compartido del servicio, el trabajo colectivo para la realización de una obra o mantenimiento de un servicio, la vigilancia de su correcto funcionamiento, y otras.

Esta forma de prestación garantiza en sí misma una activa participación de la comunidad en el cuidado o buen funcionamiento de un servicio público y una conciencia del beneficio del que éste se deriva. De esta forma, corresponde a las autoridades municipales, reglamentar la operación de los servicios públicos bajo la forma de colaboración y garantizar una acción constante de los órganos de participación comunitaria, mediante un trabajo bien ejecutado y una estrecha coordinación con las autoridades municipales.

#### **D) Convenios Estado-Municipio.**

Cuando los municipios no tengan los suficientes recursos técnicos y financieros para prestar los servicios públicos, los ayuntamientos pueden celebrar convenios con el gobierno de su estado para llevar a cabo el establecimiento y prestación de los mismos, todo ello de acuerdo a las disposiciones de la constitución política de cada estado y en la correspondiente ley orgánica o código municipal.

Mediante los convenios el municipio puede transferir, parcial o totalmente, sus facultades para la prestación de un servicio público al gobierno de su estado, o bien, pueden establecer la participación concurrente del estado y del municipio.

Para celebrar un convenio se deben observar los siguientes requisitos:

- Un acuerdo de cabildo que autorice la firma del convenio entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

- La certificación del costo de las obras e instalaciones mediante planos, proyectos y presupuestos.
- Que la vigencia del convenio nunca exceda al período legal del ayuntamiento en funciones.
- La autorización del congreso local previa a la ejecución del convenio, según sea el caso.

Cuando algún servicio público provoque efectos fuera del territorio del municipio, del correspondiente al estado o bien, cuando los municipios enfrenten carencias administrativas, técnicas y/o financieras que les impidan realizar una adecuada prestación del servicio, el convenio deberá establecer las bases de coordinación entre los municipios y las dependencias o entidades del gobierno estatal que tengan a su cargo la prestación de dicho servicio público. Esta forma de prestación se deriva por lo dispuesto en nuestra Constitución Política.

#### **E) Asociación Intermunicipal.**

Consiste en la unión de dos o más municipios para la prestación de algún servicio público.

El propósito de la asociación intermunicipal es lograr que los ayuntamientos, previo acuerdo de cabildo y con base en las leyes locales, concerten esfuerzos y se coordinen para conseguir una eficaz prestación de los servicios públicos en centros de población vecinos, pero pertenecientes a municipios distintos.

Esta forma de prestación deberá obedecer a las necesidades del equilibrio regional y al aprovechamiento común de los recursos naturales de la región, puesto que en ocasiones las necesidades de las comunidades pueden sobrepasar el volumen de infraestructura urbana de los centros de población, así como la capacidad financiera y técnica de los gobiernos municipales.

La participación de los municipios asociados, en su caso, puede hacerse bajo cualquiera de las formas de prestación de servicios públicos a las que se ha hecho referencia, y al igual que la figura del del Convenio Estado-Municipio, esta forma de prestación se encuentra prevista en nuestra Carta Magna.

### 1.3. El Municipio Metropolitano como Categoría Tipológica.

El establecimiento de una tipología municipal desde el punto de vista teórico-conceptual, servirá para brindar elementos suficientes para señalar en primera instancia: a) cuáles municipios tienen características que los convierten en áreas metropolitanas dentro del Estado de México; y b) identificar las mejores formas de prestación de servicios públicos para esta clase de municipios. Ambos puntos se verán con mayor detenimiento y especificación en los Capítulos III y IV, respectivamente.

Algunos estudiosos del municipio como Moreno Collado,<sup>13</sup> opinan que la tipología municipal nos proporciona los elementos para señalar las zonas de influencia en que se encuentran inmersos los municipios, los ejes de desarrollo frente a los que presentan grados diversos de dependencia y las distintas relaciones que coadyuvan a promover las actividades que permitan el cambio y el desarrollo. Así, puede establecerse una tipología con base en los recursos naturales susceptibles de aprovechamiento.

Existen diversas clasificaciones para el establecimiento de una tipología municipal. Una primera aproximación la encontramos en los planteamientos de la ex Coordinadora de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República en su Manual de Administración Municipal, en el cual se clasifica a los municipios en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales.

Cámara Barbachano,<sup>14</sup> propone una clasificación basada en tres tipos: a) rural, b) rural-urbano y c) urbano. Al tipo rural lo subdivide en cinco categorías: aldeanos tribales, aldeanos modernos, aldeanos tradicionales, rancheros o campesinos tradicionales y poblano modernos. Al tipo rural-urbano lo subdivide en poblano tradicionales y poblano modernos. El tipo urbano queda dividido en

---

<sup>13</sup> Moreno Collado, Jorge, et. al.; *Los indicadores y Factores Sociales, Políticos y Económicos del Desarrollo y Subdesarrollo Municipal*; en *Los Municipios de México*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM 1978.

<sup>14</sup> Cámara Barbachano, Fernando: *Las Subculturas Mexicanas Como Partes Integrantes de los Municipios*; en *Los Municipios de México*, recopilación de Regina Jiménez, et. al., Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM 1978.

citado-tradicionales y citado-modernos. De esta forma, el autor ofrece una tipología municipal dividida en nueve categorías.

Recientemente, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, ha publicado dos ensayos muy interesantes sobre propuestas específicas en relación con una tipología municipal propia.

El primer ensayo titulado "Propuesta de una Tipología Municipal para el Estado de México"<sup>15</sup>, propone una categorización de los municipios de dicha entidad a partir de un diagnóstico de sus variables sociodemográficas, económicas, financieras, jurídicas y de servicios públicos. El resultado obtenido en la investigación arroja la siguiente tipología: Municipios Rurales, Semiurbanos, Urbanos y Conurbados.

El segundo de ellos, "Alternativa de Clasificación Municipal para el Estado de México"<sup>16</sup>, es una propuesta basada en el análisis de los aspectos que integran la realidad municipal, considerando sus elementos más representativos como el ámbito territorial, el económico, financiero y social; el estudio emplea como método de evaluación de las variables, un modelo de correlación múltiple para determinar el grado de relación que presenta cada variable respecto a las categorías propuestas, cuyos resultados determinaron una tipología que incluye municipios rurales, semiurbanos, urbanos, conurbanos a la Ciudad de México y conurbados a la Ciudad de Toluca.

Desde nuestra perspectiva, ambas propuestas son interesantes ya que constituyen esfuerzos muy completos y bien delimitados que fundamentalmente son aplicables a materias como el diagnóstico de la realidad económica y social de los municipios y su correspondiente planeación en el futuro.

En la obra de Martínez Cabañas<sup>17</sup>, aparece una clasificación de los municipios del país que toma en cuenta los siguientes factores: actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que se prestan, presupuesto de egresos y las características de los asentamientos humanos.

---

<sup>15</sup> *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 14 abril-junio 1992.

<sup>16</sup> *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 15 julio-septiembre 1992.

<sup>17</sup> Martínez Cabañas, Gustavo...Op. Cit. pág. 227.

La clasificación presentada<sup>18</sup> y que divide a los municipios en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales es la más usada, tanto por los medios académicos como por los oficiales, por lo que nos servirá de referencia para comentar a continuación esta tipología.

### **Municipios Metropolitanos.**

Uno de los principales elementos que caracterizan al municipio metropolitano, es que se localiza en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país, concretamente en los Estados de México, Nuevo León y Jalisco.

En algunos de los municipios de esas entidades, el factor determinante es el grado de desarrollo económico que han alcanzado debido a la magnitud de actividades productivas que tienen lugar en su jurisdicción, principalmente en el ramo industrial, comercial y de servicios. Un dato verificador de lo anterior, es el hecho de que en las áreas urbanas de Monterrey, Guadalajara y la llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de México se localiza más del 70% de la planta industrial del país.

Asimismo, en esta clase de municipios se desarrolla un cuantioso volumen de actividades comerciales y de servicios que incluso van más allá de los límites de sus estados. De este modo, en municipios como Naucalpan, Monterrey y Guadalajara se puede apreciar claramente como la dimensión que poseen como espacio económico, ha sido el factor determinante para su integración social, política, administrativa y financiera.

Ahora bien, como consecuencia de su dinámica económica, esta clase de municipios enfrenta una serie de problemas de tipo urbano y social que van a condicionar su organización y funcionamiento, lo que se traduce en demandas sustanciales para la atención de servicios públicos, así como de organización y participación comunitaria en la gestión de sus asuntos.

---

<sup>18</sup> El único elemento de dicha clasificación que se modificó y actualizó fue el número de habitantes, ya que la propuesta del autor se basa en los datos disponibles de 1985.

Los municipios metropolitanos son polos de atracción que concentran un gran número de fuentes de empleo y ofrecen un nivel mínimo de servicios y satisfactores socialmente necesarios; con frecuencia son también municipios con un acelerado crecimiento poblacional, por lo que el crecimiento urbano implícito provoca que los ayuntamientos tengan que destinar grandes recursos presupuestales a la atención de los servicios urbanos.

Estos municipios cuentan con más de 400 mil habitantes, también poseen aparatos administrativos de cierta magnitud y complejidad conformados por órganos encargados de funciones técnicas muy especializadas.

### **Municipios Urbanos.**

Los municipios urbanos por lo general son las ciudades más importantes del país, las capitales de las entidades federativas en donde se concentran las principales actividades industriales, comerciales y de servicios de cada estado.

Así, se concentran poblaciones que fluctúan entre 100 mil y 400 mil habitantes que tienen su base económica en la pequeña y mediana industria, en el comercio y los servicios, principalmente.

En estos municipios se da una dinámica demográfica y urbana menos intensa que en los metropolitanos; sus poblaciones son más estables y tienen un crecimiento natural, salvo en algunos casos donde se altera debido a los movimientos migratorios causados por fenómenos económicos de impacto temporal o regional, como es el caso de los lugares donde se realizan actividades relacionadas con la industria petrolera o con la creación de polos de desarrollo turístico.

En los municipios urbanos al igual que en los metropolitanos, existen crecientes necesidades por satisfacer en relación a la infraestructura urbana y a la dotación de servicios públicos, que deberán atenderse directamente por el ayuntamiento respectivo o por otros conductos. Para cumplir con toda esta serie de responsabilidades se requiere que los municipios urbanos cuenten con eficientes aparatos administrativos y con suficientes recursos económicos.

En cuanto a la parte organizativa, cuentan generalmente con estructuras de cierta complejidad y magnitud, entre las que destacan los órganos encargados de la administración de los recursos financieros que tienen como función operar y mantener los diversos servicios públicos; por otro lado, tienen a su cargo tareas de planeación y programación de actividades de promoción económica que requieren necesariamente de personal calificado y especializado en determinadas disciplinas y áreas de actividad; lo que a su vez refleja que los municipios urbanos cuenten con recursos económicos para financiar un equipo técnico y administrativo con ciertas características de calidad.

Estos municipios enfrentan problemas de insuficiencia financiera, porque generalmente son mayores las necesidades que los recursos disponibles, no obstante que tienen presupuestos mayores que el resto de los municipios de un mismo estado y son los que se ven más favorecidos con las participaciones federales, gracias al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, toda vez que en ellos se desarrollan las actividades económicas de mayor importancia que son objeto de impuestos federales y estatales.

Aquí se vuelve a repetir la influencia del gobierno estatal sobre los ayuntamientos, debido a que muchos de ellos son capitales de estados en donde se asientan las dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal.

#### **Municipios Semiurbanos.**

En los municipios semiurbanos se realizan actividades productivas con los sectores de una economía en transición entre lo urbano y lo rural, es decir, las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras se combinan con la pequeña industria, las artesanías, el comercio y los servicios.

En esta clase de localidades existen graves problemas sociales por el deficiente desarrollo económico, no existen suficiente escuelas, centros de salud y primordialmente fuentes de empleo, lo que a su vez origina corrientes migratorias hacia los municipios urbanos y metropolitanos.

En este tipo de municipios habitan entre 40 mil y 100 mil habitantes, que sufren serias restricciones en cuanto a infraestructura urbana y equipamiento para servicios públicos. Paralelamente a esto, cuentan con limitaciones en las redes de agua potable, drenaje y energía eléctrica; no existen instalaciones adecuadas para rastros, mercados y su aspecto urbano es deficiente; sus viviendas, calles, alumbrado y otros servicios conservan las características rurales y funcionan con bastante irregularidad.

En el aspecto económico, los municipios semiurbanos carecen de recursos financieros y administrativos, sus ingresos ordinarios son insuficientes para cubrir su gasto administrativo y para proporcionar con eficiencia los servicios que demanda su población. Sus dependencias administrativas cuentan con organizaciones y criterios inadecuados, que a la limitación de ingresos, lleva a la par la mano de obra no calificada y el mal uso de los recursos materiales. En los municipios semiurbanos las relaciones políticas con los gobiernos estatal y federal se hacen más elásticas en cuanto a la delegación de funciones y control; pero más fuertes en materia de dependencia económica, sobre todo con las participaciones federales. En este tipo de municipios es donde se presenta la coexistencia entre elementos y estructuras económicas, políticas y administrativas atrasadas y modernas, que es uno de los rasgos fundamentales que caracterizan a los países subdesarrollados.

Los asentamientos humanos que identifican a esta clase de municipios son los pequeños poblados y alguna comunidad con cierta relevancia.

#### **Municipios Rurales.**

En los municipios rurales las principales actividades económicas pertenecen casi exclusivamente al sector primario, destacando la agricultura, la ganadería y la pesca. Por sus características económicas, los municipios de este tipo tienen los más bajos índices de ingreso per cápita del país y en consecuencia sufren de mayores presiones sociales.

La dispersión de la población en estos municipios es una de sus características fundamentales, ya que existen pequeños núcleos de población que no cuentan con vías ni medios de comunicación. El promedio de la población de estas comunidades es menor a 40 mil habitantes. Se carece de servicios públicos, de infraestructura urbana como son calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público, agua potable, drenaje, mercados, rastros, escuelas y clínicas; lo que se refleja en el bajo desarrollo económico.

Los municipios rurales se enfrentan con más agudeza al problema de la escasez de recursos financieros, ya que su hacienda pública es en exceso raquílica, dada las actividades económicas, recaudándose pocos impuestos federales, que en última instancia determinan las participaciones del nivel federal de gobierno.

Como es lógico, los insuficientes fondos financieros determinan y limitan la función administrativa del ayuntamiento, por lo cual no es posible que se cuente con el personal capacitado y el equipo técnicamente requerido. La estructura administrativa de los municipios rurales presenta sólo los órganos fundamentales del gobierno municipal.

Las relaciones políticas y sociales que se presentan en este tipo de municipios se caracterizan por una dominación de las organizaciones ejidales, los consejos de ancianos y otras formas de organización indígena, o bien por caciques. Las relaciones políticas con otras instancias de gobierno son flexibles, ya que el gobierno estatal tiene menor contacto en relación con un municipio de mayor significación política y económica.

Para concluir esta parte del estudio referente a una aproximación de la tipología municipal, es necesario mencionar que esta no es una posición rígida en el sentido de que los municipios del país se tengan que adaptar al modelo presentado; por el contrario, lo que simplemente se pretende es especificar municipios que cumplen con ciertas características y cuya delimitación obedece sólo a los propósitos de este trabajo.

## CAPITULO II

### BASES JURIDICAS PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO

#### Comentarios Preliminares.

Cuando se trata de abordar asuntos que atañen a la convivencia común, el marco legal del tema en cuestión constituye para el investigador social, prácticamente un tema obligado que no se puede dejar de lado. Con base en esta consideración, este capítulo pretende describir y analizar la sistematización jurídico-jerárquica que hace referencia a las particularidades del tema que nos ocupa, y nos brinde elementos para una mejor comprensión de las disposiciones normativas que guardan relación con las formas de prestación de servicios públicos municipales en el Estado de México.

Antes de abordar directamente este apartado, es conveniente examinar la forma de organización político-administrativa del Gobierno de la República, derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Gobierno Federal se compone de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Ejecutivo Federal está dividido en dos grandes sectores: el central y el paraestatal. El sector o administración central se encuentra estructurado por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República. El sector paraestatal lo conforman organismos descentralizados, empresas de participación estatal (mayoritarias y minoritarias), fideicomisos y sociedades nacionales de crédito. El Poder Legislativo de la Federación está representado por el H. Congreso de la Unión, formado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. El Poder Judicial Federal tiene como cabeza a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los treinta y un gobiernos estatales de la República, a semejanza del Gobierno Federal, se estructuran por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El poder ejecutivo estatal también suele estar dividido en dos sectores: central y descentralizado. El sector central lo conforma la gubernatura de la entidad, las secretarías de despacho estatal y la procuraduría del estado. El sector paraestatal lo integran organismos descentralizados, empresas de participación de la entidad y fideicomisos estatales. El poder legislativo estatal lo forma la cámara de diputados local. Finalmente el poder judicial está representado por el tribunal superior de justicia de la entidad.

El gobierno municipal o ayuntamiento se integra por el presidente municipal, uno, dos o hasta tres síndicos y varios regidores, cuya cantidad depende del número de habitantes de cada municipio.

Por lo que respecta al campo legal, existe el criterio generalizado por parte de los juristas municipales en señalar que los cuerpos legales en que descansa la normatividad relativa al ámbito municipal son: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la constitución particular de cada estado y la ley orgánica municipal de cada entidad.

La Constitución de la República, crea el municipio como institución de derecho público y fija las bases sobre las cuales las constituciones estatales han de establecer su régimen municipal. La constitución de cada entidad prevé las características de sus propios municipios y las normas relativas a la división de competencias entre el gobierno estatal y municipal, subordinándose siempre a los lineamientos de la Constitución Federal.

Las leyes orgánicas municipales establecen en forma más precisa las atribuciones de los municipios, emitiéndose este marco normativo por el congreso local de cada estado.

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el Artículo 115 el que define las bases fundamentales de organización de los municipios del país. Derivado del citado artículo y en opinión de Martínez Cabañas<sup>19</sup> las características jurídicas del municipio en nuestro país son: a) libertad política, b) libertad de administración y c) personalidad jurídica.

---

<sup>19</sup> Martínez Cabañas, Gustavo...Op. Cit. pág. 148.

La libertad política la debemos entender como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales, siendo esa elección calificada por órganos externos al ámbito municipal. Esta libertad en el ejercicio del poder puede ser limitada por la legislatura local, con acuerdo de sus integrantes.

La libertad de la administración municipal se concretiza en el momento que: 1) ordena: cuando adopta y emite disposiciones privativas de su autoridad; 2) reglamenta: cuando ordena por medio de normas administrativas; 3) delibera: cuando analiza los negocios más importantes o los asuntos de interés permanente de la comunidad y cuando determina la mejor manera de afrontarlos; 4) informa: cuando se refiere a cuestiones que sólo afectan indirectamente a la administración local y 5) representa o gestiona ante los poderes públicos: sobre asuntos propios de su competencia, donde procede como agente de las necesidades de las comunidades.

La personalidad jurídica es la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de derechos, obligaciones, manejar su patrimonio conforme a la ley, para dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares, y para adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales.

La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se encuentra establecida en los Artículos 40 y 41 de la Carta Magna, de dichos preceptos se desprende que el Estado Federal está compuesto por la Federación y por los Estados miembros, donde cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia.

El Artículo 124 constitucional establece que las facultades no expresamente concedidas por este mandato a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. De esta forma, las entidades federativas pueden darse su propia constitución dentro de los límites del pacto federal.

Así, las constituciones estatales norman en forma específica y concreta la vida de los municipios que les corresponden, tomando en cuenta las atribuciones mencionadas.

Todas y cada una de las constituciones estatales del país dedican una parte especial al tema municipal. También se hace referencia a que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; al mismo tiempo se señala que cada municipio estará administrado por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, cuya función será deliberante y el máximo órgano de gobierno.

En forma general, las constituciones políticas de los treinta y un estados que conforman el pacto federal, contemplan los siguientes aspectos: a) el número, denominación y límites de sus municipios; b) la categoría de sus poblados; c) las condiciones para la creación y supresión de un municipio; d) el patrimonio y la hacienda pública municipal; e) la integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos y f) señalamiento de la calidad de vecinos y organización de los mismos.

Por su parte, las leyes orgánicas municipales, también llamadas en algunos estados códigos municipales, están basadas en las correspondientes constituciones locales y son expedidas por el congreso de cada entidad para establecer las bases de organización, integración y funcionamiento, tanto del ayuntamiento, como de los principales órganos políticos y administrativos de éste.

En México, a diferencia de países como Francia y Perú en los que rige un sólo ordenamiento jurídico para sus municipios, existe gran diferencia en los contenidos de las leyes orgánicas municipales, por lo cual se hace muy difícil el establecer una tipología o modelo que pueda servir de base para todos los municipios de la República; sin embargo, todas ellas se ocupan invariablemente de los siguientes aspectos: a) organización territorial interna: donde el municipio se puede dividir en cabecera, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarías, tenencias, juntas, secciones o manzanas; b) categorías y denominaciones políticas de los centros de población: donde éstas pueden ser ciudades, villas, pueblos, congregaciones y rancherías; c) requisitos para ser vecinos y habitantes; d) creación de municipios e integración del ayuntamiento; e) requisitos para ser miembro del ayuntamiento; f) celebración de las sesiones de cabildo; g) integración de las comisiones municipales; h) autoridades auxiliares municipales; e i) responsabilidad de las autoridades municipales.

Otro aspecto muy importante relacionado con los municipios es el relativo al ámbito de su estructura fiscal. En este sentido, además de conocer las leyes orgánicas municipales, es necesario observar los ordenamientos jurídicos que guardan relación con la hacienda pública municipal y las leyes anuales de ingresos.

Por lo general, los ordenamientos relativos a la hacienda municipal, establecen las disposiciones de carácter jurídico que van a determinar cuáles son las fuentes de ingresos que corresponden a los municipios, así como la identificación de autoridades fiscales municipales encargadas de la recaudación, ejercicio del gasto, contabilidad y revisión de la cuenta pública. Las leyes de hacienda municipal son expedidas por los congresos locales y son de aplicación general para todos los municipios de cada entidad federativa.

Por otro lado, las leyes anuales de ingresos son un aspecto en extremo importante para las finanzas municipales, ya que establecen las cuotas, tarifas o multas que se cobran por los diferentes conceptos de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos establecidos en favor del municipio.

Finalmente tenemos las ordenanzas municipales, que son el nombre genérico que reciben las disposiciones dictadas por los ayuntamientos, éstas se dividen en bandos y reglamentos municipales. El soporte legal sobre esta facultad de expedir, de acuerdo con las leyes de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas que corresponden a cada jurisdicción municipal, está contenido en la Fracción II del Artículo 115 de la Constitución Federal.

El bando municipal o bando de policía y buen gobierno, se encuentra conformado por disposiciones reglamentarias y administrativas que tienen por objeto establecer la división territorial del municipio, su organización política y administrativa, los servicios públicos a su cargo y la regulación de las actividades de los particulares.

Los bandos tienen la atribución de definir con precisión la división territorial del municipio, con base en la constitución local de cada estado y en la ley orgánica municipal que emane de ésta, estableciendo las categorías políticas de cada zona y los requisitos detallados para adquirir la calidad de habitantes y/o vecinos del municipio.

En cuanto a la organización política y administrativa, la mayoría de los bandos señalan y definen a las autoridades, funcionarios, autoridades auxiliares y órganos de colaboración.

Refiriéndose a los servicios públicos, los bandos municipales señalan cuáles son de competencia municipal, las formas de prestación, así como también los derechos y obligaciones de los usuarios en el pago, uso y conservación de cada uno de los servicios que preste.

En relación con la regulación de las actividades de los particulares, los bandos municipales contienen una serie de disposiciones que tienden a establecer la forma en que deben ser llevadas a cabo las actividades productivas y de servicio dentro del ámbito municipal.

Por su parte, los reglamentos municipales tienen la finalidad de regular en forma específica, actividades tales como los servicios públicos o las de los particulares dentro de cada municipio. Los ayuntamientos pueden expedir los reglamentos de carácter municipal que sean necesarios, dependiendo del grado de complejidad que presente cada municipio.

Algunos tratadistas como Solís Acero, Gutiérrez Salazar<sup>20</sup> y otros, opinan que los reglamentos municipales se pueden agrupar en cuatro tipos:

- a) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- b) Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.

---

<sup>20</sup> Gutiérrez Salazar, Elías: *Las Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y Solís Acero, Felipe: *Reformas y Adiciones al Marco Constitucional del Municipio Mexicano*; en *Gaceta Mexicana de Administración Público Estatal y Municipal*, Ed. INAP No. 12-13 octubre 1983-marzo 1984.

c) Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos: como el alumbrado público, agua potable y alcantarillado, limpia y recolección de basura, panteones, rastro, etc.

d) Los que establecen y regulan las actividades de particulares que afectan el desempeño comunal: entre los que destacan los espectáculos y diversiones públicas, funcionamiento de comercios y actividades industriales.

El bando municipal y los reglamentos derivados de éste, constituyen un instrumento fundamental del gobierno municipal, ya que representa el elemento político-administrativo de carácter legal para conducir las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía.

De los planteamientos anteriores, puede establecerse que las disposiciones jurídicas que engloban el marco legal del municipio, se pueden identificar por tres grandes niveles de normatividad: el nivel constitucional, el nivel orgánico y el nivel reglamentario. EL nivel constitucional incluye la norma nacional y la particular de cada entidad. El nivel orgánico está formado por las leyes orgánicas o códigos municipales y demás ordenamientos derivados de cada constitución local. El nivel reglamentario lo forman el bando y reglamentos municipales.

Una vez expuesto lo anterior, a continuación se describe en forma particular las bases normativas que regulan la prestación, organización y funcionamiento de los servicios públicos en los municipios del Estado de México.

## **2.1. Nivel Constitucional.**

### **2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La Constitución Federal en su Artículo 115, establece la organización y funciones de los municipios del país.

El encabezado de dicho artículo estipula: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre"

En la fracción III del artículo referido queda definido que: "Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) Agua potable y Alcantarillado, b) Alumbrado Público, c) Limpia, d) Mercados y Centrales de Abasto, e) Panteones, f) Rastro, g) Calles, Parques y Jardines, h) Seguridad Pública y Tránsito..."

El inciso i) de la misma fracción, deja ver la posibilidad de que dependiendo de la capacidad administrativa y financiera de cada municipio, además de sus respectivas condiciones territoriales y socioeconómicas, podrán prestarse otros servicios públicos siempre y cuando las legislaturas locales, observando las características de los municipios correspondientes, así lo consideren.

La Fracción III, adicionalmente prevé que los municipios de un mismo estado podrán coordinarse y asociarse para lograr mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos que les corresponden, con acuerdo previo de los ayuntamientos involucrados y con sujeción a la ley respectiva.

El inciso c) de la Fracción IV que define entre otras cosas la conformación de la hacienda municipal, señala que precisamente como parte de ésta se encuentran los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los ayuntamientos.

El Artículo 116 en su Fracción VI, establece que en los términos de la ley correspondiente, la Federación y los Estados podrán convenir la asunción por parte de estos últimos y en ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Asimismo, se deja ver la posibilidad de que atendiendo las facultades de los estados, éstos podrán celebrar convenios con sus municipios, a efecto de que los últimos asuman la prestación de los servicios.

La Fracción VIII del Artículo 117 en su párrafo segundo, establece que ni los estados ni los municipios -incluyendo sus organismos descentralizados y empresas públicas-, estarán facultados para contraer empréstitos que no sean destinados a las Inversiones públicas productivas, entre las que deben considerarse obviamente las inversiones en servicios públicos, cuyas bases, conceptos y montos se fijarán en la ley que para tal propósito determine cada legislatura local.

Finalmente, la Fracción VI del Artículo 27 Constitucional que regula el régimen de propiedad del Estado Mexicano, señala que "...los municipios de toda la República tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

### **2.1.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.**

En términos generales, las constituciones locales de los estados del país no hacen referencia expresa al funcionamiento y características en la prestación de servicios públicos correspondientes a sus municipios. La Constitución Política del Estado de México señala en su Libro Tercero denominado: "De la Organización Política de los Municipios", disposiciones relativas a las autoridades encargadas de la administración pública de los municipios y sobre la constitución de los ayuntamientos, así como las atribuciones de estos últimos y de los presidentes municipales. La Constitución del Estado de México no establece específicamente en algún apartado o artículo, la organización, operación y funcionamiento de los servicios públicos municipales. El mecanismo, o mejor dicho, el ordenamiento jurídico que regula el funcionamiento no sólo de los servicios públicos, sino de la actividad municipal en general, es la Ley Orgánica Municipal, que dentro del marco normativo corresponde a la base orgánica y cuya descripción se comenta a continuación.

## **2.2. Nivel Orgánico.**

### **2.2.1. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, es el ordenamiento jurídico emanado de la Constitución Local, que regula la bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública de los 122 municipios del Estado de México.

Las disposiciones relativas a las formas de prestación, organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales, se encuentran contenidas fundamentalmente en dos apartados del citado ordenamiento. El primer grupo de disposiciones se encuentra determinado por el Capítulo Tercero del Título II que se refiere a las Atribuciones de los Ayuntamientos. El segundo grupo, establece en los Capítulos Primero, Sexto, Séptimo y Octavo del Título IV, que trata sobre el Régimen Administrativo de los municipios, el marco normativo de las Dependencias Administrativas; los Organismos Auxiliares y Fideicomisos; los Servicios Públicos y los Cuerpos de Seguridad Pública y Tránsito, respectivamente. A continuación se examinará el primer apartado.

La Ley Orgánica Municipal en su Artículo 31 señala las atribuciones de los ayuntamientos, enseguida se señalan aquellas fracciones que guardan relación con la prestación de servicios públicos.

I.- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.

Esta fracción faculta y obliga a los ayuntamientos a crear ordenamientos jurídicos que regulen los diversos campos de la actividad municipal, incluyendo los servicios públicos, observando en todo momento las bases y limitaciones que establece la propia Ley Orgánica municipal.

II.- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes, en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el Artículo 115 Fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales.

Con esta fracción queda definida la prestación de servicios públicos bajo el esquema de convenio entre un municipio, a través del ayuntamiento, y el Gobierno del Estado de México, por conducto de las autoridades competentes.

IV.- Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda, de los servicios públicos.

Con esta facultad, los ayuntamientos pueden recurrir a la prestación de la mayoría de los servicios públicos, bajo la forma de organismos descentralizados especializados.

VII.- Convenir, contratar o concesionar, en términos de la ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado.

Esta fracción es importante en virtud de que establece la posibilidad de efectuar la prestación de algún servicio público bajo un régimen de convenio, contrato o concesión, ya sea con el Gobierno del Estado, con otros municipios, o bien, con particulares, siendo el ayuntamiento el único facultado para llevar a cabo tales decisiones.

VIII.- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos.

Esta disposición constituye una atribución-obligación para que los ayuntamientos concluyan obras iniciadas por administraciones anteriores, y al mismo tiempo se procure el adecuado funcionamiento de los servicios públicos.

XIV.- Municipalizar los servicios públicos en términos de esta ley.

Esta fracción faculta a los ayuntamientos para hacer valer el mandato constitucional plasmado en el Artículo 115, el cual señala que, en principio, la prestación de los servicios públicos corresponde originariamente a los municipios, y que cuando por alguna razón, aquéllos estén siendo prestados por particulares, pero con cierta insuficiencia o deficiencia, la autoridad municipal estará en condiciones de municipalizar el servicio a efecto de proporcionarlo con mejores niveles en calidad y cantidad.

XXII.- Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio.

Con este precepto se hace valer la Fracción III del Artículo 115 Constitucional.

XXV.- Constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos.

Esta atribución de los ayuntamientos permite la prestación de servicios públicos en forma directa, bajo esquemas organizativos descentralizados.

XXXII.- Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación.

Esta fracción constituye una facultad de los ayuntamientos para asegurar una eficiente prestación de los servicios públicos, por medio de programas de financiamiento, que no sean precisamente producto de los ingresos ordinarios municipales.

XXXVII.- Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones.

Esta fracción representa uno de los ejes centrales en materia de atribuciones y funciones de los ayuntamientos, ya que con este planteamiento, se deja abierta la posibilidad de que siempre y

cuando se observe la esfera de competencia municipal, los ayuntamientos pueden y deben promover todo tipo de acciones relacionadas con el óptimo desarrollo de sus funciones, destacando entre ellas desde luego, la eficiente prestación de servicios públicos; por lo que toda decisión encaminada en ese sentido, debe ser entendida como un propósito de bienestar social, y al mismo tiempo, de racionalidad en la administración municipal.

Finalmente, la Fracción V del Artículo 33 señala que los ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura o la Diputación permanente, para celebrar contratos de obra, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda la gestión del ayuntamiento contratante.

El segundo grupo de disposiciones, tiene referencia en el Título IV de la Ley Orgánica Municipal que trata, como ya se dijo, sobre el Régimen Administrativo de los municipios. A continuación se examinará el Capítulo Primero de este apartado, que constituye el marco normativo de la organización administrativa de los ayuntamientos.

Artículo 86.- Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público.

Artículo 88.- Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, conducirán sus acciones con base en los programas anuales que establezca el ayuntamiento para el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

Artículo 89.- Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos, ejercerán las funciones propias de su competencia previstas en esta ley o en los reglamentos o acuerdos expedidos por los ayuntamientos. En los reglamentos o acuerdos se establecerán las estructuras de organización de las unidades administrativas de los ayuntamientos, en función de las

características socioeconómicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad.

Los artículos arriba señalados establecen tres puntos principales: en primer lugar, la flexibilidad para conformar la administración pública municipal a nivel central y descentralizado; en segundo término se obliga a la administración pública local a actuar conforme a planes y programas previamente establecidos en un "Plan Rector", y finalmente, que las características de la organización de la administración pública municipal deberán estructurarse en función de las particularidades de tipo socioeconómico y de los requerimientos de la comunidad en cada municipio.

Dentro del Capítulo Sexto denominado "De Organismos Auxiliares y Fideicomisos", destaca el Artículo 123, el cual indica que:

"Los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos".

Con esta disposición queda definido que parte de la administración pública municipal puede ser descentralizada y desarrollar funciones bajo la forma de organismos públicos, empresas paramunicipales y fideicomisos.

Por su parte, el Capítulo Séptimo regula el régimen para la prestación de servicios públicos municipales. Debido a que se trata de un capítulo extenso y con el propósito de no ser reiterativos en los comentarios al respecto, enseguida se resume el contenido fundamental de esta serie de disposiciones.

**Artículo 125.-** Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:

- I.-** Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;
- II.-** Alumbrado público;
- III.-** Limpia y disposición de desechos;
- IV.-** Mercados y centrales de abasto;
- V.-** Panteones;
- VI.-** Rastro;
- VII.-** Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;
- VIII.-** Seguridad pública y tránsito;
- IX.-** Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- X.-** Asistencia social en el ámbito de su competencia;
- XI.-** De empleo.

**Artículo 126.-** La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros municipios para la eficacia de su prestación.

Podrá concesionarse a terceros la prestación de servicios públicos municipales, a excepción de los de seguridad pública y tránsito, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio.

**Artículo 127.-** Cuando los servicios públicos sean prestados directamente por el ayuntamiento, serán supervisados por los regidores o por los órganos municipales respectivos, en la forma que determine esta ley y los reglamentos aplicables.

Los particulares podrán participar en la prestación de servicios públicos, conforme a las bases de organización y bajo la dirección que acuerden los ayuntamientos.

Artículo 138.- Los servicios públicos municipales son administrados por el ayuntamiento de conformidad con la ley, las ordenanzas de la municipalidad y de la dependencia correspondiente.

Artículo 139.- Los ayuntamientos requieren la autorización previa de la Legislatura del Estado para concesionar servicios públicos a su cargo, cuando:

- I. El monto de la concesión exceda a la capacidad del ayuntamiento;
- II. En la concesión del servicio público se desajuste entre los intereses de la municipalidad.

Artículo 140.- Los ayuntamientos requieren la autorización de la Legislatura del Estado para:

- ~~1. Conceder el uso de bienes municipales para fines que no sean de interés público;~~
- ~~2. Conceder el uso de bienes municipales para fines que no sean de interés público;~~
- ~~3. Conceder el uso de bienes municipales para fines que no sean de interés público;~~
- ~~4. Conceder el uso de bienes municipales para fines que no sean de interés público;~~
- ~~5. Conceder el uso de bienes municipales para fines que no sean de interés público;~~
- ~~6. Conceder el uso de bienes municipales para fines que no sean de interés público;~~
- ~~7. Conceder el uso de bienes municipales para fines que no sean de interés público;~~
- ~~8. Conceder el uso de bienes municipales para fines que no sean de interés público;~~
- ~~9. Conceder el uso de bienes municipales para fines que no sean de interés público;~~
- ~~10. Conceder el uso de bienes municipales para fines que no sean de interés público;~~

**Artículo 128.-** Cuando los servicios públicos municipales sean concesionados a terceros, se sujetarán a lo establecido por esta ley, las cláusulas de la concesión y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 129.-** Los ayuntamientos requieren la autorización previa de la Legislatura del Estado para concesionar servicios públicos a su cargo, cuando:

- I.- El término de la concesión exceda a la gestión del ayuntamiento;
- II.- Con la concesión del servicio público se afecten bienes inmuebles municipales.

**Artículo 130.-** No pueden otorgarse concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a:

- I.- Miembros del ayuntamiento;
- II.- Servidores públicos municipales;
- III.- Sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado y los colaterales hasta el segundo grado y los parientes por afinidad;
- IV.- A empresas en las cuales sean representantes o tengan intereses económicos las personas a que se refieren las fracciones anteriores.

**Artículo 131.-** El otorgamiento de las concesiones municipales se sujetará a las siguientes bases:

- I.- Determinación del ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio, o a la conveniencia de que lo preste un tercero;
- II.- Realizar convocatoria pública en la cual se estipulen las bases o condiciones y plazos para el otorgamiento de la concesión;
- III.- Los interesados deberán formular la solicitud respectiva cubriendo los gastos que demanden los estudios correspondientes;
- IV.- Las bases y condiciones deberán cumplir al menos:

- a).- Determinación del régimen jurídico a que deberán estar sometidas, su término, las causas de caducidad y revocación, así como la forma de vigilancia en la prestación del servicio;
- b).- Especificación de las condiciones bajo las cuales se garantice la generalidad, suficiencia y regularidad del servicio;
- c).- Determinación de las condiciones y formas en que deberán otorgarse las garantías para responder de la prestación del servicio en los términos de la concesión y de esta ley;
- d).- Establecimiento del procedimiento para resolver las reclamaciones por afectación de derechos y obligaciones que se generen por el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio público.

**Artículo 132.-** Los ayuntamientos podrán revocar las concesiones municipales cuando:

- I.- Se constate que el servicio se presta en forma distinta a los términos de la concesión;
- II.- No se cumpla con las obligaciones que deriven de la concesión o se preste irregularmente el servicio concesionado;
- III.- Se constate que el concesionario no conserva los bienes e instalaciones en buen estado de operación, o cuando éstos sufran deterioro por negligencia imputable a aquél con perjuicio para la prestación eficaz del servicio;
- IV.- El concesionario pierda capacidad o carezca de los elementos materiales o técnicos para la prestación del servicio;
- V.- Por cualquier otra causa, el concesionario contravenga las disposiciones aplicables.

**Artículo 133.-** A petición del concesionario al ayuntamiento, antes del vencimiento de la concesión, podrá acordarse la prórroga de la misma por la Legislatura, siempre que subsista la imposibilidad municipal para prestarlo y que el interesado acredite la prestación eficiente del servicio concesionado. En su caso, se establecerá la obligación a cargo del concesionario, de renovar durante el tiempo de vigencia de la prórroga, el equipo e instalaciones para la prestación del servicio.

**Artículo 134.-** Las concesiones caducan:

- I.- Cuando no se inicie la prestación del servicio dentro del plazo señalado en la concesión;

II.- Cuando concluya el término de su vigencia; y cuando el concesionario no otorgue en el tiempo y forma las garantías que se le fijen para que tenga vigencia la concesión.

En el caso de las Fracciones I y II segunda parte, para decretar la caducidad se oírá previamente al interesado; y en el de la fracción II primer supuesto, opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo.

Artículo 135.- En los casos en que se acuerde la revocación de las concesiones, los bienes con los que se presta el servicio revertirán a favor del municipio, con excepción de aquellos propiedad del concesionario y que por su naturaleza no estén incorporados de manera directa al propio servicio; en cuyo caso, si se estima que son necesarios para ese fin, se podrán expropiar en términos de ley.

Artículo 136.- Las formalidades del procedimiento señalado en el artículo 140, serán aplicables para la revocación de concesiones.

Artículo 137.- El ayuntamiento podrá municipalizar los servicios públicos, a fin de prestarlos directamente o conjuntamente con particulares.

Artículo 138.- Se municipalizarán los servicios públicos cuando su prestación sea irregular o deficiente, se causen perjuicios graves a la colectividad, o así lo requiera el interés público.

Artículo 139.- El procedimiento de municipalización se llevará a cabo a iniciativa del propio ayuntamiento, a solicitud de los usuarios o de las organizaciones sociales.

Artículo 140.- El ayuntamiento emitirá la declaratoria de municipalización, una vez oído a los posibles afectados, practicando los estudios respectivos, y previa formulación del dictamen correspondiente que versará sobre la procedencia de la medida y, en su caso, la forma en que deba realizarse.

Artículo 141.- Una vez decretada la municipalización del servicio, si el ayuntamiento carece de recursos para prestarlo, podrá concesionarlo en términos de esta ley.

Artículo 142.- En cada municipio se integrarán cuerpos de seguridad pública, de bomberos y, en su caso, de tránsito, de los cuales el presidente municipal será el jefe inmediato.

Artículo 143.- El Ejecutivo Federal y el Gobernador del Estado en los términos del Artículo 115, Fracción VII de la Constitución General de la República, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

En el municipio donde residan permanentemente los Poderes del Estado, el mando de la fuerza pública municipal lo ejercerá, en cualquier caso, el Ejecutivo Estatal a través de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito.

Artículo 144.- Los cuerpos de seguridad pública, bomberos y tránsito municipales se coordinarán en lo relativo a su organización, función y aspectos técnicos con la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado.

#### **2.2.2. Ley de Aportaciones de Mejoras del Estado de México.**

Este ordenamiento señala en primera Instancia, que las disposiciones del mismo son de orden público e interés social y la aplicación de aquéllas serán a través de las Dependencias Estatales correspondientes, los Ayuntamientos o los Organismos Públicos Descentralizados de carácter Municipal para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, según sea la autoridad que lleve a cabo los actos que den origen a la causación de las aportaciones de mejoras previstas en la propia ley.

En el Capítulo Primero denominado "Disposiciones Generales", se establece que las aportaciones de mejoras se causan cuando independientemente de la utilidad general colectiva, se obtengan beneficios diferenciales particulares derivados de la realización de obras públicas, de la dotación de

equipamiento o equipo, de la prestación de servicios públicos por los que no se causen derechos en los términos de las Leyes de Hacienda correspondientes, o de la expropiación de bienes inmuebles que pasen a constituirse en reservas ecológicas o en bienes de uso común.

Para efectos de esta Ley se considera como obra pública todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, ampliar, conservar, demoler o modificar bienes inmuebles que por su naturaleza o disposición de la ley, estén destinados a un servicio público o al uso común. El equipamiento es el conjunto de bienes inmuebles que permiten el adecuado funcionamiento de una obra pública, o la eficaz y eficiente prestación de un servicio público. Por su parte, el equipo consiste en el conjunto de bienes muebles que permiten el adecuado funcionamiento de una obra pública o la eficaz y eficiente prestación de un servicio público. Finalmente, un 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, y cuya prestación no genera carga tributaria alguna por concepto de derechos.

Otros aspectos importantes regulados en el Capítulo Primero se refieren a los sujetos de las aportaciones de mejoras (Art. 4); la base para el cálculo de las aportaciones (Art. 9) y los conceptos incluidos como parte de los costos de los actos de mejoras.

Mención especial merece el establecimiento de los Consejos de Aportación, que son órganos que tendrán a su cargo la gestión y promoción social de las obras públicas, dotación de equipamiento o equipo, prestación de servicios públicos y expropiaciones que se realicen a través del sistema de aportaciones de mejoras en los términos de la propia Ley. Estos Consejos estarán integrados por un mínimo de cinco personas de entre los propietarios, poseedores o tenedores de inmuebles ubicados dentro del área de beneficio de los actos de mejora, teniendo además la representación legal de los vecinos beneficiados y serán designados por la Dependencia Estatal que tenga a su cargo la realización de los actos de mejoras, los Ayuntamientos, o los Organismos Públicos Descentralizados, en su caso.

Otros apartados de esta Ley tratan sobre los Principios Generales para la Determinación de las Aportaciones de Mejoras (Capítulo Segundo); La Forma de Pago (Capítulo Tercero); Del Procedimiento para la Aplicación de las Aportaciones de Mejoras (Capítulo Cuarto); De los Actos de Mejoras Convenidos entre los Particulares (Capítulo Quinto) y de la Instancia de Aclaración y del Recurso Administrativo de Reconsideración (Capítulo Sexto).

El punto fundamental de esta Ley, es que en el caso que nos ocupa, las autoridades municipales pueden recurrir a la figura de aportaciones de mejoras para financiar servicios públicos que no generan ingresos por concepto de derechos, es decir, servicios como la construcción o mantenimiento de calles, parques y jardines; o la conservación y embellecimiento de poblados y centros urbanos, pueden ser prestados bajo el esquema referido, teniéndose como principal ventaja que las obras y servicios públicos, en su caso, serán recuperables en su inversión, ya sea de manera total o parcial, dependiendo del tipo de obra y del área a beneficiar con su ejecución.

### **2.2.3. Ley Sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de México.**

En su Capítulo Primero denominado "Disposiciones Generales", este ordenamiento declara de interés público la planeación, estudio, proyección, conservación, mantenimiento, ampliación, rehabilitación, administración y operación de las obras y sistemas de agua potable y alcantarillado en el Estado de México.

Por otro lado, establece también que las atribuciones en las materias señaladas en el párrafo anterior correspondientes a los sistemas primarios de agua potable y alcantarillado en el Estado, serán ejercidas en forma coordinada por las autoridades estatales, municipales y sus descentralizadas.

Asimismo, se prevé que las atribuciones en materia de prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en las comunidades, serán ejercidas por las autoridades municipales y sus descentralizadas.

Por otra parte, queda establecido que el ejecutivo del estado, con sujeción a las leyes en la materia, podrá decretar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial de los bienes de propiedad privada, necesarios para la prestación del servicio; destacando que se declara de utilidad pública:

- La ejecución, rehabilitación, mantenimiento y ampliación de las obras y servicios necesarios para la operación y administración de los sistemas de agua potable y alcantarillado dentro del Estado.
- La adquisición, utilización o aprovechamiento de obras hidráulicas de propiedad privada, cuando se requieran para la eficiente prestación del servicio de distribución de agua potable y alcantarillado establecido o por establecer.
- La prevención y el control de la contaminación de las aguas que se localizan dentro del Estado y que no sean de jurisdicción federal.
- La adquisición de los bienes inmuebles o muebles que sean necesarios para la construcción, rehabilitación, ampliación, mejoramiento, conservación, desarrollo y mantenimiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado, incluyendo las instalaciones conexas, como son los caminos de acceso y las zonas de protección.

El Capítulo Segundo denominado "De los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado", trata sobre la operación del servicio en el caso de los propietarios y poseedores de predios edificados, fincas, fraccionadores, establecimientos y cualquier usuario en general. Es de mencionarse en forma especial que los ingresos de cada sistema se aplicarán en su caso a cubrir los gastos de administración u operación del sistema -incluyendo salarios-; mejoramiento, rehabilitación o ampliación del sistema correspondiente, y otros gastos inherentes al funcionamiento del sistema.

En el Capítulo Tercero titulado "De la Operación de los Sistemas", se establecen las funciones que en esta materia realizarán la autoridad estatal, municipal u órgano administrador en su caso, éstas son:

- Construir, rehabilitar, ampliar, operar, administrar, conservar y mejorar los sistemas de agua potable, agua desalada, alcantarillado y tratamiento de las aguas residuales.

- Proporcionar el servicio de agua potable y alcantarillado a los núcleos de población, fraccionamientos y particulares asentados dentro del municipio correspondiente, en los términos de los convenios que para ese efecto se celebren.
- Formular y mantener actualizado el padrón de usuarios de los servicios a su cargo.
- Cobrar de acuerdo a las tarifas aprobadas previamente, los derechos correspondientes a la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado.
- Hacer efectivo el cobro de adeudos mediante la aplicación de los procedimientos legales correspondientes.
- Realizar las gestiones que sean necesarias a fin de obtener los financiamientos que requiera para el cumplimiento de su objeto, en los términos de la Ley de Deuda Pública del Estado.
- Elaborar los estudios necesarios para la formulación de las tarifas conforme a las cuales deberán cobrarse los servicios a su cargo.
- Proponer la revisión y la modificación de las tarifas con base en los estudios a que se refiere el párrafo anterior.
- Celebrar los convenios y contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Realizar las acciones que se requieran directa o indirectamente para el cumplimiento de estas funciones.
- Establecer los lineamientos de política en la materia, así como determinar las normas y criterios técnicos aplicables conforme a los cuales se prestarán los servicios públicos de agua potable y alcantarillado y ejecutarse las obras que para ese efecto se requieran.
- Realizar en coordinación con las autoridades correspondientes los estudios, investigaciones, planes y proyectos que sean necesarios para el mejor uso y distribución del agua en los centros de población e industrias, así como la construcción, rehabilitación, ampliación, operación, administración, conservación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado, plantas desaladoras de agua, plantas para el tratamiento de aguas residuales y obras para el control de la contaminación del agua.
- Autorizar las obras de construcción, rehabilitación y ampliación de los sistemas de agua potable, alcantarillado, desalación de agua y tratamiento de aguas residuales a cargo de los organismos o autoridades operadoras.

Las funciones examinadas líneas arriba constituyen en sí la parte fundamental que las autoridades municipales deben conocer en materia de prestación de este servicio público en particular. Dentro de la misma ley, se incluyen otros apartados referentes a los sistemas especiales, a las sanciones y a los recursos administrativos.

#### **2.2.4. Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.**

Esta Ley expedida en el año de 1991, tiene por objeto regular las bases y el procedimiento para la creación, estructuración, funcionamiento y atribuciones de los Organismos Públicos Descentralizados Municipales para la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Asimismo, se establece que estos organismos formarán parte del sector administrativo auxiliar de los ayuntamientos, tendrán personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía en el manejo de sus recursos y el carácter de autoridad fiscal en lo relativo a las contribuciones derivadas de los servicios que presten.

Para la creación de un organismo de este tipo, se requiere la presentación de un estudio de factibilidad operativa efectuado por el Organismo Estatal prestador del servicio, el Acuerdo de Cabildo correspondiente y la autorización de la Legislatura del Estado.

Por otro lado, es de destacarse el hecho de que las contribuciones que los organismos recauden, deberán destinarse exclusivamente a sufragar los servicios que presten. Adicionalmente, se señala que los organismos podrán contratar o convenir con terceros la realización de obras, la prestación de servicios, la obtención de financiamiento y en su caso, la recepción de contribuciones por parte del sistema bancario.

Por otra parte, las principales atribuciones de estos organismos consisten en:

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

- Determinar las políticas, normas y criterios técnicos, a los que deberá sujetarse la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el municipio.
- Formular, en coordinación con la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, los planes y programas para la construcción de obras referentes a la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y acciones de saneamiento.
- Recibir agua en bloque de las fuentes de abasto y distribuirla a los núcleos de población, fraccionamientos y particulares.
- Gestionar, promover y recibir cooperaciones o aportaciones necesarias para el logro de sus objetivos.
- Recaudar y administrar los ingresos y contribuciones que en los términos de la propia Ley le corresponde percibir, así como los demás bienes que se incorporen a su patrimonio.
- Participar con las autoridades federales y estatales competentes, a efecto de realizar acciones tendientes a evitar la contaminación del agua.
- Convenir con autoridades federales, estatales o municipales; con otros organismos de uno o varios municipios; con organizaciones comunitarias y particulares; la realización conjunta de acciones u obras para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como la asunción y operación de los sistemas.

Otros aspectos regulados por este ordenamiento son los relativos a la organización y el patrimonio de los organismos.

A partir de la expedición de la Ley, varios de los municipios del Estado de México han creado organismos descentralizados para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. En esencia, con este tipo de medidas se pretende que los ingresos generados por concepto de derechos, pasen a formar parte del patrimonio de los organismos en un cien por ciento, además de convertir la función en una tarea más especializada, mejorando con ello los niveles de calidad y cantidad en la cobertura.

## **2.3. Nivel Reglamentario.**

### **2.3.1. Bandos y Reglamentos Municipales.**

Como se señaló en los comentarios preliminares a este capítulo, el Bando Municipal o Bando de Policía y Buen Gobierno, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo de los municipios, que trata de las obligaciones y derechos de sus habitantes y vecinos, establece la división territorial del municipio, así como la competencia de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública dentro del territorio; el bando municipal señala también la organización política y administrativa del municipio, los servicios públicos y la regulación de las actividades de los particulares.

Refiriéndose concretamente a los servicios públicos, los bandos municipales señalan cuales son de competencia municipal, las formas de prestación, así como los derechos y obligaciones de los usuarios en el pago, uso y conservación de cada uno de los servicios que preste.

De modo particular, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece en su Artículo 160 que: "Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes".

Por su parte el Artículo 161 establece que "El Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales".

El Artículo 162 dispone que el Bando Municipal regulará al menos lo siguiente:

- I.- Nombre y escudo del municipio;
- II.- Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;
- III.- Población del municipio;
- IV.- Gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;
- V.- Servicios públicos municipales;
- VI.- Desarrollo económico y bienestar social;

- VII.- Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;
- VIII.- Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;
- IX.- Infracciones, sanciones y recursos;
- X.- Las demás que se estimen necesarias.

En el Artículo 163 se señala que el Bando Municipal podrá modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos de su aprobación y publicación.

Dentro del Artículo 164 queda referido que los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

Finalmente, el Artículo 165 dispone que los bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales, deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios que se estime conveniente.

Por lo anterior, se desprende que cada uno de los 122 municipios del Estado de México, de acuerdo a características propias, como grado de desarrollo, infraestructura en servicios, vida política interna, etc., podrán promulgar su Bando Municipal, que regulará las relaciones entre las autoridades municipales y la población. De igual modo, podrán expedir los reglamentos necesarios para regular la vida de su comunidad.

Por lo general, los reglamentos municipales de servicios públicos declaran de utilidad pública e interés social a éstos en cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento. Los aspectos que contienen los reglamentos son:

- La determinación de la dependencia u órgano responsable de proporcionar los servicios públicos.
- Los derechos, obligaciones y responsabilidades de los usuarios.

- Los términos y condiciones en que se proporcionará el servicio, y por los que puede ser interrumpido.
- Las causas que provocan las infracciones y sanciones para quienes no observen estos reglamentos.

Para concluir con este apartado, es necesario establecer la relación que guardan las diversas formas de prestación de servicios públicos, y el régimen jurídico que le da origen y sustento.

Bajo este contexto, es de señalarse que toda acción pública significa, en principio, la toma de una o varias decisiones que afectan ya sea a cada individuo en particular, o al grupo social en su conjunto, tal y como sucede con la gestión de algún servicio público y el ámbito de opciones sobre la mejor manera de prestarlo. De este modo, la actuación de los poderes públicos debe darse siempre con base en un conjunto de leyes, cuya norma principal en nuestro caso es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como consecuencia de lo anterior, se desprende el llamado principio de legalidad de los actos de autoridad, tanto en el nivel federal como en el estatal y municipal. Cuando las autoridades se ajustan a la norma jurídica que el órgano legislativo ha aprobado conforme al procedimiento constitucional, se cumple con la voluntad general en casos concretos y también de aplicación general. Tal cumplimiento de una exigencia social responde al principio de legalidad de los actos de autoridad.

Una vez dicho lo anterior, pasaremos a "conectar" las diferentes formas de prestación de servicios públicos aplicables a los municipios del Estado de México, con la base legal correspondiente.

Retomando el orden de exposición presentado en el punto 1.2.3.2, tenemos que la forma de prestación directa deriva del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Producto del Pacto Federal, en el Estado de México se recoge esta disposición y se manifiesta en el Artículo 125 de la Ley Orgánica Municipal.

Las modalidades organizativas que puede revestir la forma de prestación directa (Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada en sus diferentes tipos), aunque no constituyen una forma explícita de prestación, se encuentran contempladas como una facultad administrativa de los ayuntamientos del Estado de México consagrada en los Artículos 86 y 88 de la propia Ley Orgánica Municipal. Este mismo ordenamiento estipula en su Artículo 126 la posibilidad de prestar un servicio público bajo el régimen de concesión.

Por su parte, la forma de prestación por colaboración encuentra su base en la Ley de Aportaciones de Mejoras del Estado de México.

Las formas de prestación Convenio Estado-Municipio y de Asociación Intermunicipal, tienen su fundamento en los Artículos 115 y 116 de la Constitución Federal, respectivamente. Ambos mecanismos son contemplados por el Artículo 126 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

## CAPITULO III

### **MARCO DESCRIPTIVO SOBRE LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS EN MUNICIPIOS METROPOLITANOS DEL ESTADO DE MEXICO: ORGANIZACION Y FORMAS DE GESTION**

#### **3.1. Características de los Servicios Públicos.**

La Fracción III del Artículo 115 de la Constitución Federal, señala enunciativamente los servicios públicos que deben prestar los municipios.

En esta parte, se describen de manera general las características de cada servicio señalado por nuestra Carta Magna, así como por otros ordenamientos jurídicos. Conociendo las particularidades de cada servicio público se podrá apreciar, por un lado, la mejor manera de prestarlos y, por el otro, identificar la problemática inherente a cada servicio para proponer soluciones particulares.

#### **a) Agua Potable y Alcantarillado.**

El agua potable y el alcantarillado son servicios públicos urbanos que comprenden dos funciones básicas: abastecer de agua en condiciones sanitarias adecuadas al uso y consumo humano y el alejamiento y disposición de las aguas servidas y los desechos a lugares convenientes tanto técnica como económicamente, para que se le pueda tratar y, posteriormente, asignar el reuso o vertido en los cauces naturales sin que ocasione la degradación del sistema ecológico y con ello se logre la preservación de los recursos naturales.

La relación que guardan el abasto de agua potable y el alcantarillado es muy estrecha, en virtud de que una localidad que cuenta con sistema integral requiere dar una disposición conveniente a las aguas que ya fueron utilizadas para obtener y mantener condiciones de salubridad y conservación. Salvo raras excepciones se concibe la existencia de una red de alcantarillado cuando la zona a la que sirve carece de agua potable. Por ello, cuando se quiere priorizar acerca de cuál de los dos

servicios es más importante, sin duda se puede afirmar que el agua potable, dado que constituye un elemento vital para el consumo y uso de la población.

El volumen de abasto de agua de una población se debe determinar por el total de sus habitantes, su nivel y forma de vida, así como el grado y tipo de desarrollo económico e industrial.

Así, a medida que crecen los centros de población, aumentan las necesidades básicas de agua para los servicios públicos como mercados, riego de jardines, lavado de alcantarillado, incluyendo desde luego servicios comunitarios tales como hospitales, clínicas y edificios públicos, entre otros.

La forma de determinar la calidad del agua es mediante análisis de laboratorio, a través del cual se pueden identificar sus condiciones y tener un control sobre los parámetros de las fuentes de abastecimiento y sistemas de distribución.

Debido al valor del recurso agua y también por la necesidad de reducir la carga contaminante de los desagües de las fábricas, es conveniente que se introduzcan procesos de tratamiento, ya sea en el sitio de origen o por volumen conjuntado de la población y efectuar ruedos del agua, eligiendo asignaciones para la agricultura, riego de parques y jardines, industrial, recreativo, generación de energía y preservación ecológica; lo que resulte más factible.

El papel que juega el alcantarillado es muy importante no sólo como parte de la urbanización de las poblaciones, sino también como elemento básico que garantiza la higiene y sanidad del medio ambiente.

El servicio de alcantarillado debe cumplir dos funciones fundamentales que son el drenaje sanitario y el pluvial. El sanitario tiene por finalidad la recolección y conducción de las aguas usadas, conocidas también como negras, a lugares de disposición final donde no provoquen efectos nocivos para la población, al medio ambiente y a otros recursos naturales. El pluvial tiene por objeto la conducción del agua de lluvias con el fin de evitar inundaciones en la zona urbana y encauzarlas según el escurrimiento.

## **b) Alumbrado Público.**

El alumbrado público consiste en establecer un sistema de iluminación por medio de la energía eléctrica en los sitios públicos, tales como calles, avenidas, parques, jardines, plazas de uso común etc., que permita a los habitantes de una localidad la visibilidad nocturna. Implica, además de iluminar las dependencias y áreas públicas, vigilar los programas de mantenimiento de las áreas de alumbrado público, necesarias para su buen funcionamiento.

Del concepto anterior se desprende que, esencialmente, el alumbrado público es un servicio altamente especializado porque su introducción en una ciudad o comunidad rural, así como su conservación y mantenimiento, tiene que hacerse necesariamente con apego estricto a procedimientos, especificaciones y normas de calidad, condicionadas por el desarrollo tecnológico de la industria eléctrica y por las fuentes suministradoras de energía.

Es un servicio de la competencia de la administración pública que por lo general no puede prestarse por los particulares. Son los ayuntamientos obligados por ley, quienes deben prestar este servicio en forma regular, continua y uniforme, en términos de costo-beneficio social y con efectividad; es decir, con eficiencia y eficacia.

La prestación del servicio de alumbrado público tiene que ser regulada por una norma jurídica que establezca las relaciones entre la autoridad municipal y los particulares, en torno a este servicio cuya finalidad principal es la de proporcionar seguridad a las personas y a sus propiedades.

Otras consideraciones establecen que el alumbrado público satisface una necesidad ornamental, y por lo tanto, los diseños de tipos y sistemas de postes, luminarias y cableado tienen que ver mucho con la imagen de las comunidades, principalmente de las ciudades.

El servicio de alumbrado público, tal como lo conocemos hoy, es producto de un desarrollo tecnológico universal que, al paso del tiempo, ha reunido las siguientes características: En primer término, este servicio responde a la satisfacción de una necesidad social referida a la seguridad

pública. En este sentido, el alumbrado público es concurrente con los servicios de vigilancia de policía por las noches; se entiende que mientras más iluminada este una ciudad o poblado, más se estará contribuyendo a la prevención de algún delito como asaltos, robos o faltas a la moral en la vía pública.

En algunas ciudades capitales de los estados y otras de cierta importancia, el alumbrado público se relaciona también con la señalización de vialidad, lo que contribuye de igual manera a la seguridad de automóviles y peatones.

Otra característica de este servicio es la de contribuir al embellecimiento nocturno de las ciudades, pues la iluminación de calles, avenidas, parques, jardines y plazas, incluyendo las fachadas de edificios públicos como iglesias, palacios, fuentes y monumentos, constituye una contribución muy importante para el mejoramiento de la imagen urbana.

El alumbrado público se caracteriza también por ser un servicio que se presta a la población en general, sin esperar que los vecinos y habitantes contribuyan a sus gastos; lo que significa que por principio de obligatoriedad que corresponde a la autoridad municipal, este servicio se presta en forma gratuita a los usuarios del mismo. No obstante, pueden darse casos de cooperación de vecinos cuando se trata de un nuevo servicio de iluminación, pero es difícil conseguir que los vecinos se responsabilicen de su mantenimiento.

### **c) Limpia.**

Constituye un servicio público municipal que se encarga de la recolección de basura y residuos sólidos que producen los habitantes del municipio en el desarrollo de sus actividades cotidianas, ya sea en el hogar, oficinas, comercios, industrias, hospitales, etc., con la finalidad de preservar el medio ambiente.

Las actividades que comprende el servicio son las que se enuncian a continuación:

- Limpieza de calles, banquetas, plazas, predios, jardines, parques, mercados y demás áreas públicas.
- Recolección de basura, desperdicios, o residuos provenientes de la vía pública, casas habitación, edificios públicos y los demás servicios públicos.
- Transporte de la basura y desperdicios a los lugares fijados por el ayuntamiento para su aprovechamiento o destino final. Procesamiento y aprovechamiento posterior de la basura.

El cumplimiento de este servicio público permite afrontar el problema de la basura que tiene consecuencias desagradables y efectos nocivos para la salud. La prestación inadecuada de este servicio provoca la insalubridad de las poblaciones y la terrible consecuencia de encontrar basura por todas partes; esta situación origina a su vez la proliferación de insectos y roedores que pueden causar múltiples enfermedades que a veces llegan a convertirse en epidemias.

Como consecuencia de los efectos negativos que pueden ocasionar los residuos sólidos, es innegable la existencia de un impacto ecológico, causante de alguna alteración en el medio ambiente o en alguno de sus componentes.

El servicio de recolección de basura es extremadamente complejo y su éxito depende, en todo caso, de una eficiente programación y utilización de los recursos materiales y humanos. De manera que en este servicio se deben de tomar en cuenta aspectos como la densidad de la generación de basura, congestionamiento de tránsito, densidad poblacional y habitacional, clase de basura, etc., para zonificar y trazar correctamente las rutas del servicio.

Normalmente, existen ciertos núcleos identificables que tienen características precisas en cuanto a la cantidad y calidad de la basura producida. Por ejemplo, en municipios metropolitanos es relativamente sencillo identificar grupos específicos como áreas comerciales, sectores industriales, viviendas colectivas, etc.

#### **d) Mercados y Centrales de Abasto.**

El servicio de mercados y centrales de abasto es un servicio público municipal que comprende el establecimiento, organización y funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancías o productos de primera necesidad.

La prestación de este servicio público no requiere que el municipio tenga puestos o locales comerciales de distribución, sino de proporcionar infraestructura y servicios necesarios para que las transacciones comerciales de productos básicos se realicen en un sólo lugar y exista una competencia que permita la adquisición de productos a precios accesibles para la mayoría de la población.

Las principales características de los mercados y centrales de abasto son:

- La competitividad, significa que deben propiciar el incremento de oportunidades de la competencia comercial. Para ello permiten el libre acceso a los productores tanto de manera individual como agrupados; considera la incorporación de nuevas formas de comercialización, así como de modernas técnicas de conservación y acondicionamiento.

En estos mecanismos de comercialización puede darse el caso de la diversificación de expendedores mayoristas y minoristas, que permite ofrecer una gran variedad de productos, evitando que la población realice desplazamientos que puedan ocasionarles mayores costos.

- La funcionalidad, significa que en los mercados y centrales de abasto, permite el aumento de la productividad y disminución de los costos de manejo de los productos. Para ello cuentan, entre otros, con servicios necesarios para la distribución de productos alimenticios (frigoríficos, bodegas, etc.). Las instalaciones deben permitir una flexibilidad suficiente para su adecuación a las nuevas necesidades que surjan con el tiempo.

El servicio público municipal de mercados y centrales de abasto es importante para los habitantes del municipio, porque, además de permitir una adecuada distribución de alimentos básicos dentro de su territorio, logra principalmente:

- Articular las fases de la comercialización que son la producción, distribución y consumo.
- Realizar la comercialización al mayoreo y al detalle, de acuerdo con la producción de la región y a precios accesibles para la mayoría de la población.
- Fomentar el abasto oportuno de productos básicos.
- Incrementar la disponibilidad de productos conservando sus características originales y propiedades nutricionales.

Una central de abasto es una unidad comercial de distribución de productos alimenticios que proporciona a la población servicios de abastecimiento de mercancías al mayoreo, a través de instalaciones que permitan concentrar los productos derivados de diversos centros de producción para después surtir a los comerciantes o detallistas.

Las principales acciones que realiza son la recepción, exhibición y almacenamiento especializado, así como la venta de productos.

La central de abasto atiende las demandas de productos alimenticios de la población y localidades del municipio y a veces de otros, por lo que constituye un importante instrumento de regulación de la oferta y demanda de productos, lo cual influye en la formación de los precios.

#### **e) Panteones.**

El establecimiento, funcionamiento, conservación y operación de panteones, constituye un servicio público municipal que comprende la inhumación, reinhumación y cremación de cadáveres y restos humanos. Los panteones constituyen un servicio que resulta indispensable en cualquier centro de población y que se hace más necesario en la medida en que crecen las ciudades.

Para facilitar su operación y para contar con un espacio urbano adecuado, deberán estar ubicados en las afueras de las localidades y cumplir con ciertos requisitos, tales como trazo de calles y andadores, determinación de las secciones, áreas verdes y redes de agua, drenaje y alumbrado.

Los panteones generalmente deben de contar con las siguientes construcciones:

- **Criptas horizontales.** En donde los cadáveres, restos humanos áridos o cremados se depositan bajo tierra.
- **Criptas verticales.** Están constituidas por uno o más edificios con gavetas superpuestas instaladas para el depósito de cadáveres.
- **Columbario.** Es la estructura constituida por un conjunto de nichos destinados al depósito de restos humanos áridos o cremados.
- **Fosa o tumba.** Es la excavación en el terreno de un cementerio horizontal, destinada a la inhumación de cadáveres.
- **Fosa común.** Lugar destinado para la inhumación de cadáveres y restos humanos no identificados.
- **Gaveta.** Es el espacio construido dentro de una cripta o cementerio vertical, para el depósito de cadáveres.
- **Osario.** Es el lugar que se destina al depósito de restos humanos áridos.
- **Capilla.** Es el local que se utiliza para celebrar los actos religiosos de los deudos.

El funcionamiento del servicio público de panteones comprende las siguientes actividades:

- **Derecho de uso de fosas.**
- **Expedición de títulos de usufructo o de propiedad de fosas.**
- **Inhumaciones, exhumaciones, reinhumaciones y cremaciones.**
- **Mantenimiento y conservación de panteones.**

#### **f) Rastro.**

Los rastros constituyen un servicio público que tiene como objetivo principal, proporcionar instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sacrificio de animales mediante los procedimientos más convenientes al consumo de la población.

El rastro es, específicamente, la instalación física que se destina al sacrificio de animales que posteriormente serán consumidos como alimento por la población. Para cumplir con su cometido, cuenta con personal especializado, así como equipo y herramientas necesarias para su operación. Comprende básicamente las siguientes funciones:

- Matanza o sacrificio del ganado.
- Evisceración de animales.
- Servicios extraordinarios (esquilmos y desperdicios).
- Distribución de carnes.

Los rastros constituyen un servicio público que tradicionalmente ha sido prestado por los municipios, aunque en la mayoría de los casos con ciertas deficiencias y en lugares poco adecuados, ya que carecen de buen acondicionamiento.

El rastro como servicio público, debe cumplir con las siguientes características:

- Legalidad, en cuanto que garantiza la sana procedencia de los animales que ahí se sacrifican.
- Sanidad, tanto del ganado destinado al consumo humano como de las instalaciones y el personal que intervienen en los diferentes procesos.

Los rastros se clasifican de acuerdo al tipo de actividades que realizan por el equipamiento y la finalidad para la que fueron creados. Los más comunes son los rastros tipo inversión federal (TIF) y los rastros tipo inspección de la Secretaría de Salud (TSS).

El rastro ofrece una serie de servicios complementarios que juntos dan como resultado la prestación del servicio público. Estos se clasifican en ordinarios y extraordinarios.

Los servicios ordinarios son aquellos que se proporcionan normalmente en el rastro y están encaminados al cumplimiento de las siguientes actividades:

- Recibir en los corrales al ganado en pie.
- Revisar la sanidad de los animales.
- Guardar los animales por el tiempo reglamentario para su sacrificio.
- Hacer el degüello y evisceración de los animales.
- Vigilar el estado sanitario de la carne.
- Proporcionar el servicio de vigilancia.
- Facilitar el transporte sanitario de los canales.

Los servicios extraordinarios se derivan de los servicios normales del rastro y se proporcionan de manera adicional, éstos pueden ser:

- El pesaje del ganado que no va a ser sacrificado.
- Los servicios de refrigeración para canales y vísceras.
- La alimentación del ganado en los corrales.
- La guarda de los animales en el corral de depósito que se destinará para la venta en pie.

El rastro es por lo tanto, el principal canal de distribución de carnes del municipio.

#### **g) Calles, Parques y Jardines.**

Este servicio público constituye un conjunto de acciones que se orientan hacia el alineamiento, trazo, construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, así como brindar a la población lugares de esparcimiento y áreas verdes que operen como pulmones en zonas urbanas principalmente; también comprende las fuentes, plazas y motivos ornamentales.

Es un servicio típico de los municipios semiurbanos, urbanos y metropolitanos que requiere la supervisión directa de la autoridad local, a fin de que las demás actividades que se realizan en el municipio no se entorpezcan.

Técnicamente es aconsejable su prestación cuando exista la plena satisfacción de los servicios públicos llamados básicos, como son agua potable y alcantarillado, alumbrado público, rastro, etc.

Las características específicas de este servicio se enuncian y definen a continuación:

- La continuidad y permanencia, garantizan la prestación de este servicio para la satisfacción de una necesidad constante de la sociedad urbana.
- La uniformidad, en la medida y calidad en que se proporciona, responde al incremento de las necesidades sociales debido a la explosión demográfica que caracteriza a los centros urbanos del país.
- La característica del costo del servicio implica el cuidar que éste no sea excesivo, al grado que se dificulte su prestación o que resulte, al paso del tiempo, una carga para el municipio o incosteable para el pago de los usuarios. En este caso, el impacto del costo repercute tanto hacia el interior de la administración municipal, como hacia la población beneficiaria.
- La igualdad significa que el servicio deberá prestarse en los mismos términos a todos los habitantes de la comunidad, sin distinción alguna.
- Es un servicio público que requiere de una participación efectiva de la comunidad, en virtud de que las labores de conservación y mantenimiento pueden encontrar en los usuarios un mecanismo importante de financiamiento mediante faenas o aportaciones monetarias.

#### **h) Seguridad Pública y Tránsito.**

Como servicio público, es el conjunto de actividades especiales de carácter técnico que realiza el ayuntamiento para regular el orden público y el tránsito vehicular y peatonal, basado en las leyes y reglamentos correspondientes.

De modo particular, la seguridad pública constituye el conjunto de acciones promovidas y organizadas por la autoridad municipal para guardar el orden, la credibilidad y confianza en los actos de la vida pública y particular, garantizando la protección a la integridad física de las personas y al conjunto de bienes morales, materiales particulares y colectivos, así como el resguardo de los principios éticos, jurídicos, culturales, políticos y sociales de la comunidad.

Por su parte, el tránsito consiste en la regulación normativa del libre traslado de las personas por los medios conocidos de transporte y la vigilancia de que los movimientos vehiculares y peatonales se desarrollen con base en principios de máxima seguridad para la integridad física de las personas, y la protección de posibles trastornos en los vehículos y objetos transportados.

Ambas funciones del gobierno municipal han adquirido, desde hace mucho tiempo, una importancia sustantiva a partir de la evolución de los centros de población y la confluencia en ellos de patrones y modelos de vida que ligan a las personas a diversos bienes y servicios.

La seguridad pública y el tránsito como servicio público se organizan en relación a las siguientes bases:

- Oportunidad. Es la vigilancia y acción diligente del espacio municipal, encomendado al cuerpo de seguridad pública o institución policial. Implica también una cobertura adecuada de la mayor parte o de la totalidad del territorio del municipio.
- Eficacia. Acción técnica y operativa adecuada para enfrentar situaciones de prevención, vigilancia, auxilio, convencimiento y coacción física en el cumplimiento de las funciones.
- Disciplina. Implica el cumplimiento del servicio en términos de bases reglamentarias y normativas especiales por parte de los miembros de la corporación de vigilancia y seguridad pública.
- Capacidad. Representa un conjunto de actitudes y aptitudes físicas y mentales que mantengan un sano equilibrio en el desempeño de la función policial, así como un adecuado adiestramiento físico de los integrantes de la corporación.

- **Legalidad.** Es la definición normativa de carácter jurídico que define con precisión las atribuciones de la corporación policial y la deliberación y dictaminación que hagan los órganos municipales que imparten justicia.
- **Institucionalidad.** Es el apego a los lineamientos estratégicos, disciplinarios y de servicio social que debe propiciarse en la conducta y desempeño activo del servicio.
- **imagen.** Es el conjunto de distintivos en indumentaria, equipo, símbolos y de accesorios que permitan identificar a la autoridad policial con un reconocimiento y respeto propios y por parte de los miembros de la comunidad.
- **Equipamiento.** Es la instalación de instrumentos, armamentos, vehículos, accesorios de seguridad y demás objetos que garanticen una protección física al policía y una herramienta efectiva para el desempeño óptimo de sus funciones.
- **Jerarquización.** Implica la distribución de funciones, cargos y comisiones en sentido vertical, desde la definición del lugar que ocupa la corporación de seguridad pública con relación a los demás órganos de la administración municipal, como en la distribución de los puestos entre el grupo del personal policial.

Todas estas bases se complementan con los principios generales que debe reunir todo servicio público, como son el que sea proporcionado con un carácter permanente y de un alcance general e igual en atención y capacidad de respuesta para toda la comunidad, como el que sea oportuno cuando se le requiera.

#### **l) Servicios de Empleo.**

Este servicio consiste básicamente en crear una estructura administrativa, que por un lado, capte la oferta de trabajo de los sectores productivos de las localidades y, por el otro, contacte a la gente demandante del mismo, actuando de manera similar a una agencia de colocación con la salvedad de que no se cobra importe alguno por el servicio.

El servicio municipal de empleo es sumamente útil sobre todo en aquellos municipios que cuentan con amplias zonas comerciales e industriales que continuamente ofrecen oportunidades de empleo

a la población. Una de las características principales de este servicio es que no requiere de gastos exorbitantes para su aplicación, teniendo como contraparte un servicio altamente útil para la persona demandante de trabajo, ya que de cumplir con los requisitos señalados por el puesto en cuestión, se habrá asegurado un ingreso y un modo honesto de vivir.

#### **j) Registro Civil.**

El servicio de registro civil es de los más extendidos dentro de los municipios del país. Como servicio público, agrupa todas las actividades encaminadas al registro, archivo, control y certificación del estado civil de las personas, incluyendo todas aquellas actividades dedicadas a inducir a la ciudadanía a legalizar su situación civil a través de la expedición de constancias, certificaciones y otra clase de documentación con carácter oficial. Es una particularidad del servicio el que sólo se cubre mediante el pago correspondiente de los "derechos" que ocasiona, es decir, depende de su utilización para que el ayuntamiento se asegure un ingreso económico por su prestación.

En la mayoría de las entidades del país, existen oficinas centrales dentro de los aparatos administrativos de los gobiernos de los estados, quienes controlan operativamente a las oficinas de registro civil que se encuentran en los municipios de su jurisdicción, donde existe también la práctica generalizada de que los ingresos generados por el servicio forman parte de los recursos financieros municipales.

#### **k) Asistencia Social.**

Esta clase de servicios se proporcionan en los municipios para mejorar cuantitativa y cualitativamente el nivel de vida de la población. Dentro de estos servicios se incluye la asistencia médica a comunidades necesitadas, ayuda a desvalidos, programas educacionales y culturales, etc., que normalmente son prestados en coordinación con los gobiernos estatal y federal.

De manera general, la mayoría de los servicios asistenciales a nivel municipal son prestados por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Esta instancia posee dentro de cada municipio una infraestructura administrativa, en equipo y personal capacitado, que con apoyos económicos del sector privado, subsidios y recursos municipales, lleva a cabo las tareas de asistencia social.

A manera de corolario, es importante puntualizar que la dotación de los servicios públicos municipales que se han comentado líneas arriba y otros más que prestan los gobiernos municipales, tienden a hacer más cómodas las tareas cotidianas de los habitantes e incrementan su nivel de vida, que en última instancia es la función primordial que debe cumplir el gobierno en sus diferentes niveles. De ahí entonces se puede afirmar que con la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, la comunidad encontrará condiciones más propicias para lograr una superación personal y el desarrollo de la sociedad.

### **3.2. Caracterización de los Municipios Metropolitanos del Estado de México.**

En el Estado de México existen actualmente 122 municipios, donde el tamaño de los mismos, profundas diferencias socioculturales entre ellos, así como desiguales niveles de desarrollo económico y político, hacen de cada uno de ellos una institución con características propias y necesidades específicas. Por un lado, existe un grupo de municipios como Naucalpan o Toluca, que apoyan su administración y la prestación de servicios públicos con grandes recursos presupuestales; en el otro extremo, hay municipios como Papalotla y Ayapango que carecen de los medios para contratar personal que integre el ayuntamiento.

La disparidad es tal que es imposible analizar los problemas y plantear soluciones a la compleja heterogeneidad que presenta la figura municipal en el Estado de México.

En este sentido, y atendiendo a lo comentado en el punto 1.3. referente a la tipología municipal, lo que se pretende en las siguientes líneas es establecer, de acuerdo a ciertos criterios, el grupo de municipios con características tales que les permitan desarrollar una serie de acciones tendientes a proporcionar en sus respectivas jurisdicciones, servicios públicos en cantidad y calidad suficientes para la comunidad, así como implementar las políticas públicas en relación con las mejores formas de prestación de los mismos y que se expondrán en el siguiente capítulo.

La metodología seguida para la determinación de municipios con características metropolitanas en el Estado de México, se basa en la propuesta de Martínez Cabañas ya referida y que considera los siguientes elementos:

- a) Actividades económicas
- b) Número de habitantes
- c) Servicios públicos que se prestan
- d) Presupuesto de egresos
- e) Características de los asentamientos humanos

A continuación se examina de manera particular cada uno de los elementos señalados.

**a) Actividades Económicas:**

En este renglón lo fundamental fue considerar a los sectores secundario y terciario, es decir a la industria y los servicios como las actividades preponderantes en cada municipio. A partir de esto, automáticamente se fueron suprimiendo los municipios con características rurales, de este modo, de los 122 municipios existentes en el Estado de México sólo 37 cumplieron con el requisito arriba señalado; de éstos, únicamente se tomaron en cuenta los municipios con mayor importancia en relación con la actividad económica a nivel estatal.

**b) Número de Habitantes:**

Este es uno de los elementos que en mayor proporción influyeron para considerar a un municipio, en este caso, con características metropolitanas. El criterio fue tomar como referencia un mínimo de 400 mil habitantes. Los datos se tomaron de las cifras definitivas arrojadas por el XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Cabe decir a nuestro parecer, que aunque no son datos confiables al cien por ciento, es la única fuente oficial para ser tomada como base.

**c) Servicios Públicos:**

Es un elemento intrínseco de localidades con características metropolitanas el contar con niveles altos de dotación de servicios públicos. Los municipios con estas peculiaridades prestan, además de los servicios que se consideran básicos como el agua potable, alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública, etc., otros servicios como clínicas asistenciales, servicios de bolsas de trabajo y recreación. En general la infraestructura, el equipamiento y los servicios se proporcionan a la totalidad de la población, aun cuando para ciertos grupos poblacionales se suministra en forma precaria y deficiente.

#### **d) Presupuesto de Egresos:**

Como concreción del gasto público municipal, el presupuesto de egresos juega un papel de gran trascendencia, ya que es a través de este instrumento de política económica por el cual el sector público local cumple los fines que se le ha encomendado. También es de mencionarse que del monto, estructura, financiamiento y destino del presupuesto, depende en gran medida el grado de desarrollo que tenga, en este caso, la institución municipal.

Es de mencionarse que el monto del presupuesto público municipal varía en función de diversos factores, entre los que destacan la participación en impuestos federales y número de habitantes.

#### **e) Características de los Asentamientos Humanos:**

Otro renglón igualmente importante para el diagnóstico, es el que se refiere a las características que presentan los asentamientos humanos en cada municipio estudiado. El punto medular dentro de este factor es la concentración de grandes grupos poblacionales, ya que se puede dar el caso -aunque no es muy común- de que existan municipios con población relativamente alta pero que se encuentra disgregada en todo el territorio de la localidad de que se trate. De este modo, la densidad de población por kilómetro cuadrado en el área urbana y el tamaño de la población en cada localidad de cada municipio, constituyeron factores primordiales en esta delimitación.

Así, después de recurrir tanto a la investigación documental como a la de campo, se tiene que son cinco las localidades que se consideran dentro de la tipología tomada como referencia, como municipios típicamente metropolitanos, estos son: **Ecatepec, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz y Toluca.**

En seguida se presenta una breve monografía de cada uno de ellos que incluye, además de los datos básicos de la clasificación de referencia, otros elementos que bajo la tipología de referencia, apoyan el marco de consideraciones para la estimación de municipios con características metropolitanas en el Estado de México.

Al respecto, cabe señalar que los datos de población, número de viviendas y características de los asentamientos humanos, se tomaron de los Resultados Definitivos del XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

Por su parte, las referencias sobre el número de industrias, establecimientos comerciales y presupuesto de egresos fueron proporcionadas por las tesorerías de cada ayuntamiento, así como por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de México.

Finalmente, los datos de localización, extensión territorial y los servicios públicos que se prestan, fueron tomados de la publicación: Los Municipios del Estado de México, editada por el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación.

## MUNICIPIO DE ECATEPEC

**LOCALIZACION:** El municipio de Ecatepec pertenece a la región de Texcoco; se ubica al oriente del Estado de México entre el paralelo 19° 19' 24" de latitud norte y el meridiano de Greenwich 19° 19' 49" de longitud oeste, y a una altitud de 2,500 metros sobre el nivel del mar. Sus límites y colindancias son: al norte con el municipio de Tecámac; al sur con el Distrito Federal y Nezahualcóyotl; al oriente con los municipios de Acolman y Atenco; y al poniente con Tlalnepantla, Coacalco y el Distrito Federal.

**EXTENSION TERRITORIAL:** 155.5 km.<sup>2</sup> (0.7% del total estatal).

**POBLACION:** 1'218,135 habitantes (12.4% del total estatal).

**NUMERO DE VIVIENDAS HABITADAS:** 238,413 (12.6% del total estatal).

**CARACTERISTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS:** Una localidad con más de un millón de habitantes.

**NUMERO DE INDUSTRIAS:** 1,827 (12.6% del total estatal).

**NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES:** 17,280 (11.4% del total estatal).

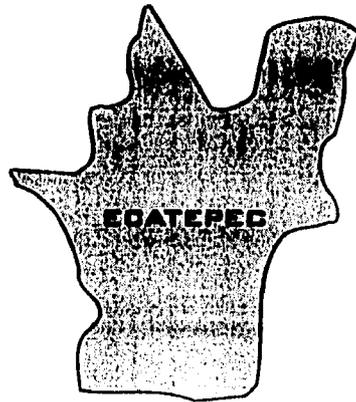
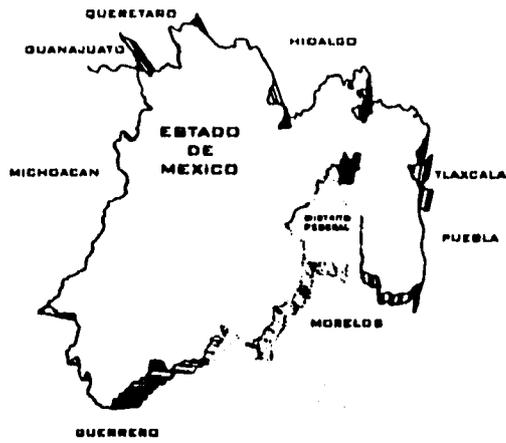
**PRESUPUESTO DE EGRESOS 1992\*:** 131,776.7 (miles de pesos de 1996).

**SERVICIOS PUBLICOS QUE PRESTA:** Alumbrado público, abastecimiento de agua potable, drenaje y alcantarillado, mercados, central de abasto, rastro, panteones, mantenimiento de parques y jardines y seguridad pública. Además cuenta con el importante servicio de bomberos, embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos, también transporte urbano y vialidad.

\* No incluye el presupuesto del organismo operador de agua potable.

**MUNICIPIO DE ECATEPEC**

**MAPA DE LOCALIZACION**



## MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ

**LOCALIZACION:** Se ubica en el Valle de México en su parte meridional y pertenece a la región II Zumpango. Naucalpan se encuentra a los 19° 23' 06" de latitud norte entre los 99° 12' 48" y 99° 25' 45" de longitud oeste del meridiano de Greenwich. Limita al norte con el municipio de Atizapán de Zaragoza; al noroeste con Tlalnepanlla; al este y suroeste con el Distrito Federal; al sur con Huixquilucan; al suroeste con Lerma y Xonacallán y al oeste con Jilotzingo.

**EXTENSION TERRITORIAL:** 149.8 km.<sup>2</sup> (0.7% del total estatal).

**POBLACION:** 786,551 habitantes (8% del total estatal).

**NUMERO DE VIVIENDAS HABITADAS:** 159,372 (8.4% del total estatal).

**CARACTERISTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS:** 39 localidades en total con una de más de 500 mil habitantes.

**NUMERO DE INDUSTRIAS:** 1,906 (13.1% del total estatal).

**NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES:** 20,586 (13.6% del total estatal).

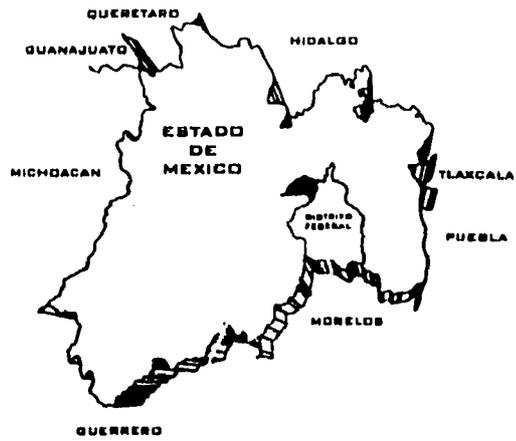
**PRESUPUESTO DE EGRESOS 1992\*:** 210,454.7 (miles de pesos de 1996).

**SERVICIOS PUBLICOS QUE PRESTA:** Agua potable, drenaje y alcantarillado, electrificación y alumbrado público, mercados, panteones, construcción y mantenimiento de calles, avenidas, parques y jardines; seguridad pública, servicios asistenciales y de empleo, registro civil, rastro, etc.

\* No incluye el presupuesto del organismo operador de agua potable.

**MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ**

**MAPA DE LOCALIZACION**



## **MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL**

**LOCALIZACION:** El municipio de Nezahualcóyotl se asienta en la porción oriental del Valle de México, en lo que fue el lago de Texcoco y pertenece a la región III de Texcoco, su ubicación geográfica es la siguiente, 19° 36' de latitud norte y 98° 58' de longitud oeste del meridiano Greenwich. Limita al norte con el municipio de Ecatepec; al noroeste con el Distrito Federal; al oriente con los municipios de los Reyes la Paz y Chimalhuacán y al poniente sur con el Distrito Federal.

**EXTENSION TERRITORIAL:** 62.4 km.<sup>2</sup> (0.3% del total estatal).

**POBLACION:** 1'256,115 habitantes (12.8% del total estatal).

**NUMERO DE VIVIENDAS HABITADAS:** 239,951 (12.7% del total estatal).

**CARACTERISTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS:** Tres localidades en total con una de más de un millón de habitantes.

**NUMERO DE INDUSTRIAS:** 2,095 (14.4% del total estatal).

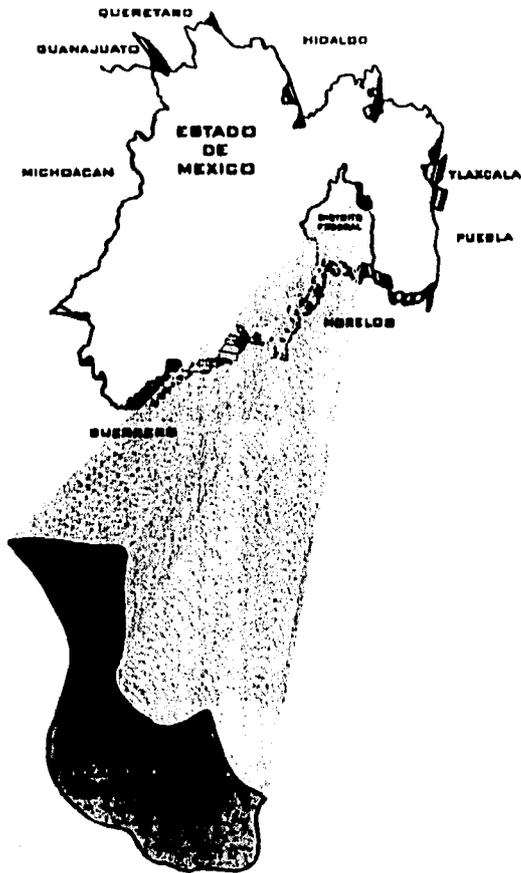
**NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES:** 21,900 (14.4% del total estatal).

**PRESUPUESTO DE EGRESOS 1992:** 98,799.5 (miles de pesos de 1996).

**SERVICIOS PUBLICOS QUE PRESTA:** Todos los servicios públicos como agua potable, drenaje, alcantarillado, electrificación, alumbrado público y pavimentación de calles, están parcialmente dados. El ayuntamiento también ofrece vialidad, mercados, rastro, panteones, parques y jardines, transporte urbano, así como seguridad pública.

**MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL**

**MAPA DE LOCALIZACION**



## **MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ**

**LOCALIZACION:** El municipio de Tlalnepantla de Baz corresponde a la región II Zumpango. Se localiza en la porción septentrional del Valle de México y al norte de la Entidad, en los 19° 32' 20" de latitud norte y a los 99° 11' 39" de latitud oeste a una altitud media de 2,475 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con el municipio de Tultitlán; al noroeste con el municipio de Coacalco; al noreste con el municipio de Cuautitlán Izcalli; al sur con el Distrito Federal y el municipio de Naucalpan; al este con Ecatepec y al oeste con Atizapán de Zaragoza.

**EXTENSION TERRITORIAL:** 83.5 km.<sup>2</sup> (0.39 % del total estatal).

**POBLACION:** 702,807 habitantes (7.1% del total estatal).

**NUMERO DE VIVIENDAS HABITADAS:** 144,366 (7.6% del total estatal).

**CARACTERISTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS:** Dos localidades en total con una de más de 500 mil habitantes.

**NUMERO DE INDUSTRIAS:** 1,726 (11.9% del total estatal).

**NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES:** 23,500 (15.5% del total estatal).

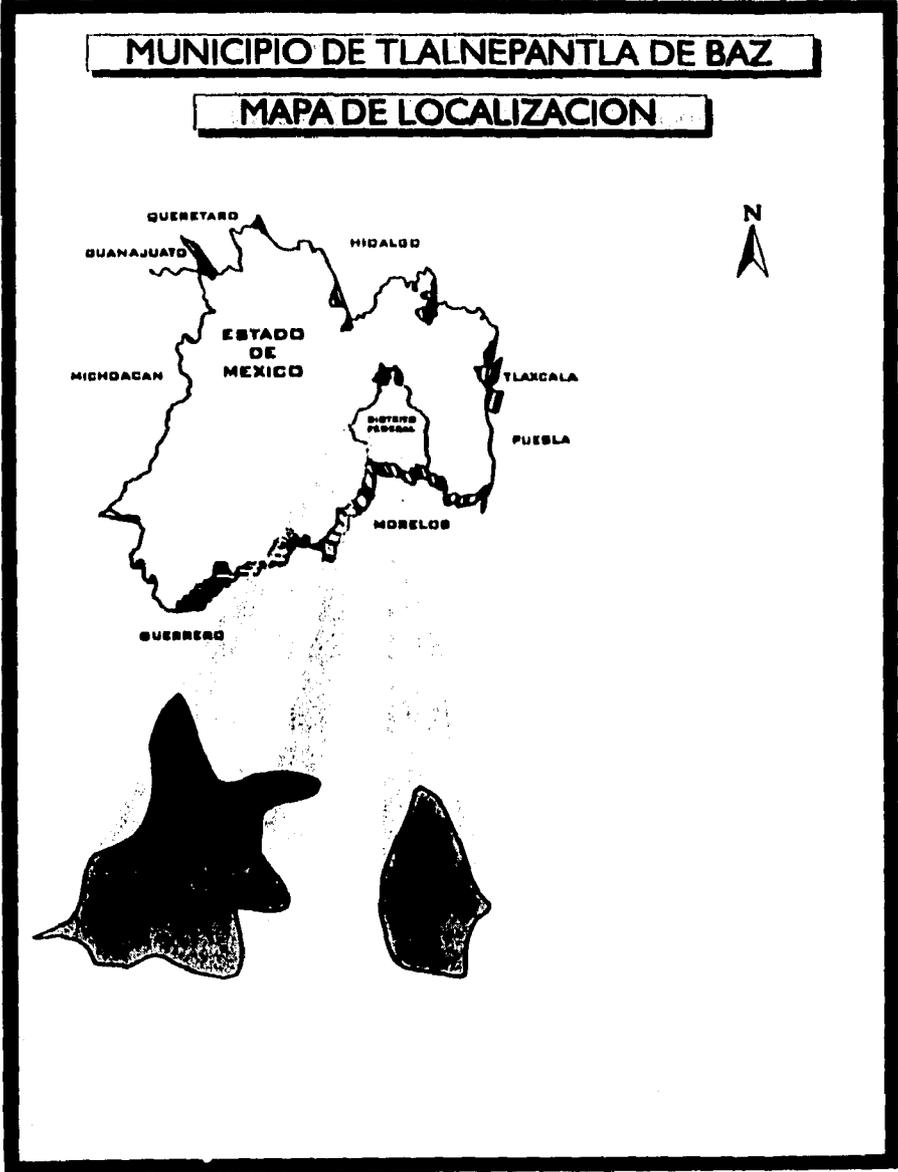
**PRESUPUESTO DE EGRESOS 1992\*:** 201,378.2 (miles de pesos de 1996).

**SERVICIOS PUBLICOS QUE PRESTA:** El ayuntamiento ofrece a sus habitantes los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, centros deportivos y recreativos, así como rastro y seguridad pública, no olvidando los mercados, calles y pavimentación, embellecimiento de poblados y centros urbanos, vialidades, panteones, parques y jardines, transporte urbano y bomberos.

\* No incluye el presupuesto del organismo operador de agua potable.

**MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ**

**MAPA DE LOCALIZACION**



## **MUNICIPIO DE TOLUCA**

**LOCALIZACION:** El municipio de Toluca ocupa el vértice noroccidental del Valle de Toluca y la parte suroccidental del Valle de Ixtlahuaca. Perteneció a la región I Toluca. La cabecera municipal se ubica en los 19° de latitud norte y a los 99° de longitud oeste del meridiano de Greenwich, y a 2,600 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con los municipios de Temoaya y Otzolotepec; al sur con Calimaya, Metepec y Atenco; al este con Lerma; al oeste con Almoloya de Juárez y Zinacantepec.

**EXTENSION TERRITORIAL:** 420.1 km.<sup>2</sup> (1.96 % del total estatal).

**POBLACION:** 487,612 habitantes (4.9% del total estatal).

**NUMERO DE VIVIENDAS HABITADAS:** 92,743 (4.9% del total estatal).

**CARACTERISTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS:** 101 localidades en total con una de 100 mil a 499 mil habitantes.

**NUMERO DE INDUSTRIAS:** 967 (6.7% del total estatal).

**NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES:** 4,268 (2.8% del total estatal).

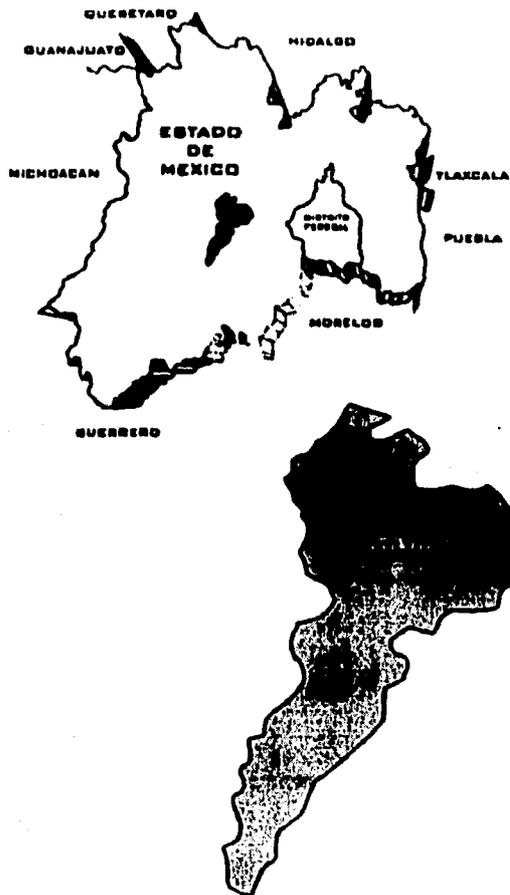
**PRESUPUESTO DE EGRESOS 1992\*:** 69,067.9 (miles de pesos de 1996).

**SERVICIOS PUBLICOS QUE PRESTA:** El municipio de Toluca brinda a sus habitantes los servicios de energía eléctrica, alumbrado público, agua, drenaje y alcantarillado, parques y jardines, centros recreativos y deportivos, rastro, panteones, vialidad, transporte, seguridad pública y bomberos, central de abasto, mercados, etc.

\* No incluye el presupuesto del organismo operador de agua potable.

**MUNICIPIO DE TOLUCA**

**MAPA DE LOCALIZACION**



Una visión en conjunto de los factores referidos en cada uno de los cinco municipios estudiados, en relación con estos mismos factores a nivel estatal, nos muestra lo siguiente:

La población total de los cinco municipios suma 4'451,220 habitantes, es decir, el 45.3% del total del estado. De este porcentaje el 96%, o sea, 4'291,464 es población urbana que se asienta apenas en el 4% del total del territorio del Estado de México; por lo que la densidad de población es muy alta, sobre todo en los municipios de Nezahualcóyotl y Ecatepec, cuyos datos arrojan 20,130 hab./km<sup>2</sup> y 12,578 hab./km<sup>2</sup>, respectivamente, en el área urbana de cada localidad.

Por lo que se refiere al número de viviendas habitadas, los cinco municipios acumulan un total de 874,845 lo que significa el 46.4% del total estatal.

En lo que respecta al número de las localidades y su tamaño, tenemos que de un total de 4,014 en el Estado de México, 146, es decir, el 3.6% se encuentra en los cinco municipios de nuestro estudio.

Dentro del tamaño de las localidades se encuentran los siguientes datos: dos localidades de un millón o más de habitantes ubicadas en Ecatepec y Nezahualcóyotl; dos localidades de más de 500 mil y hasta 999 mil habitantes ubicadas en Tlalnepantla y Naucalpan; y una localidad de 100 mil y hasta 499 mil habitantes que se encuentra en Toluca.

De los datos anteriores se desprende que existen muy pocas localidades o congregaciones poblacionales en los municipios de estudio en relación con el número de localidades totales en el Estado de México; pero en cambio, el nivel de concentración poblacional es muy alto.

En el renglón económico se observa que el 58.7% del total de la planta industrial del Estado se encuentra en los cinco municipios referidos. La actividad comercial por su parte concentra el 57.7% del total de la entidad.

El aspecto presupuestal nos muestra que en el Estado de México nuestros cinco municipios se encuentran dentro de los primeros diez lugares; aunque como ya se mencionó, el monto del presupuesto de egresos es muy relativo, ya que muchas veces municipios con menos recursos pero también con menos población que atender, solventan mejor las necesidades colectivas de su comunidad.

Para concluir este apartado, es necesario hacer hincapié en el sentido de que la delimitación que se ha hecho para identificar a municipios metropolitanos dentro del Estado de México corresponde única y exclusivamente a un propósito práctico-analítico basado en los cinco factores fundamentales de análisis expuestos en cada una de las monografías municipales, así como en las características y elementos objetivos que presentan, en este caso, los municipios del Estado de México.

El fin pues de esta delimitación es encontrar condiciones administrativas, organizativas, económicas y financieras dentro de cada municipio, tales que permitan y a la vez justifiquen el desarrollo e instrumentación de políticas públicas para la mejor selección de las formas para la prestación de servicios públicos bajo una perspectiva de eficiencia y eficacia.

### **3.3. Los Servicios Públicos a Nivel Estatal y Municipal.**

La prestación de los servicios públicos municipales en el Estado de México, presenta esencialmente dos modalidades en cuanto a la identificación del nivel de gobierno que en la práctica ejerce la función de prestación.

Existen en primer término servicios públicos que, atendiendo las facultades de los ayuntamientos, son prestados directamente por éstos; otros, en cambio, por razones principalmente de tipo técnico (en la operación del servicio), y de tipo financiero (insuficiencia de recursos por parte de los ayuntamientos), no son prestados directamente por los gobiernos municipales. De este modo, el Gobierno del Estado de México ha asumido la prestación de algunos servicios que, aunque coordinadamente con dependencias y entidades municipales, su funcionamiento y operación dependen básicamente de la instancia estatal, tal es el caso de los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales y el servicio de tránsito.

A continuación se describe la forma en que cada uno de los servicios señalados es prestado en el Estado de México, especificando la dependencia, los mecanismos de coordinación con los municipios y la operación misma de dichos servicios.

#### **3.3.1. Los Servicios Públicos a Nivel Estatal.**

##### **3.3.1.1. Servicio de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Aguas Residuales.**

Actualmente, la prestación del servicio se lleva a cabo a través de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS), que es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado en el año de 1974.

De acuerdo al Decreto No. 112 de la XLV Legislatura del Estado de México, CEAS tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Ejecutar estudios y proyectos para dotar, ampliar y mejorar el suministro de agua potable y alcantarillado e intervenir en la prevención y control de la contaminación ambiental, en beneficio de las comunidades rurales y urbanas del Estado, en auxilio de las autoridades competentes.
- Construir, conservar, mantener, operar y administrar sistemas de agua potable y alcantarillado.
- Hacer obras de captación de agua potable.
- Proporcionar agua en bloque a los núcleos de población, fraccionamientos, comunidades, municipios y particulares que lo requieran previa firma del contrato o convenio respectivo.
- Prestar asistencia técnica a quienes lo requieran para la construcción, administración, operación y mantenimiento de los sistemas de saneamiento.
- Operar, administrar, mantener y conservar los sistemas que le sean entregados por la Federación, Ayuntamientos u otros organismos.
- Motivar y organizar a los beneficiarios para que aporten dinero en efectivo, materiales, mano de obra, terrenos que se requieran para la construcción de las obras a las que se refiere esta ley.
- Promover ante la Federación la cooperación necesaria para las obras de agua potable y alcantarillado.
- Asesorar a las comunidades y ayuntamientos que lo soliciten, ante el Gobierno Federal, en lo referente a saneamiento.
- Suscribir convenios con los Ayuntamientos para construir, operar y administrar sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- Llevar un inventario de las localidades que tengan o no servicios y en los que exista deficiencia de éstos.
- Construir obras para reuso y disposición final de aguas servidas.
- Planificar y programar coordinadamente con las dependencias gubernamentales, federales, estatales y municipales, las obras de agua, saneamiento y control de la contaminación ambiental del Estado de México.
- En general, realizar todas las actividades encaminadas directa e indirectamente al cumplimiento de los fines y funciones antes indicados.

De acuerdo a sus funciones, CEAS constituye la principal instancia para construir, conservar, operar y administrar sistemas de agua potable alcantarillado y saneamiento dentro del Estado de México.

Desde el punto de vista operativo habría que precisar que el proceso de prestación del servicio se da en tres niveles de participación. El primero de ellos es la Comisión Nacional del Agua (CNA), que es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal el cual tiene por objeto crear la infraestructura necesaria (presas, macrosistemas, plantas potabilizadoras y obras diversas para el suministro de agua potable a nivel nacional.

La CNA distribuye agua potable al Estado de México a través de diversos sistemas, entre los que destaca el Cutzamala; CEAS como entidad operadora a nivel estatal, recibe el caudal y a su vez lo redistribuye por medio de la infraestructura creada para tal efecto, ya sea a las dependencias de la administración central municipal, o a los organismos descentralizados prestadores del servicio en cada municipio.

Las labores de conservación y mantenimiento de la infraestructura para la prestación del servicio las realiza cada nivel, dependiendo del ámbito de competencia de que se trate.

En el aspecto financiero, es de señalarse que el agua distribuida por la CNA es subsidiada no sólo en el caso de CEAS, sino también para el resto de los organismos operadores en cada entidad federativa.

El agua que la CNA distribuye a CEAS posee una estructura de costos diferenciada en razón al tipo de sistema abastecedor. El agua potable proveniente del sistema Cutzamala tiene un costo superior en al rededor de 65%, en relación con el costo del agua suministrada por el resto de los sistemas. CEAS a su vez, aplica costos diferenciales aplicando el mismo criterio que en el proceso inmediato anterior, es decir, vende el agua proveniente del sistema Cutzamala en un 28% en promedio más cara que la que es abastecida por otros sistemas a los municipios. El costo y el caudal del agua potable proporcionada por ambas instancias se mide en metros cúbicos sobre segundo.

A nivel de los gobiernos municipales, es la Ley de Hacienda Municipal la que fija las cuotas y tarifas que los usuarios tienen que pagar por concepto del servicio, ya sea para consumo doméstico, industrial o comercial. Estas cuotas se establecen de acuerdo a dos grupos o categorías de municipios. En el Grupo A, se engloban un total de 19 municipios, entre los que se encuentran Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla; el Grupo B lo conforman los restantes 103 municipios de la entidad incluyendo Toluca. Los municipios contemplados en el Grupo B cobran, de acuerdo a la Ley de Hacienda Municipal vigente, un 22.5% en promedio adicional a la tarifa establecida para los municipios del Grupo A; esto, referido al pago bimestral por consumo en metros cúbicos de agua potable.

#### **3.3.1.2. Servicio de Seguridad Pública y Tránsito.**

La prestación de este servicio corre a cargo de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México, a través de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, así como de los Cuerpos de Seguridad Pública Municipales.

La regulación del servicio en sus aspectos de planeación, ordenación y operación se rige por la Ley de Seguridad Pública y por la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México.

Atendiendo las características propias del servicio y considerando que la prestación del mismo reviste ciertas peculiaridades en relación a otros servicios públicos, a continuación se hará referencia de modo particular a lo establecido por cada uno de los ordenamientos jurídicos señalados.

#### **Ley de Seguridad Pública del Estado de México.**

La Ley de Seguridad Pública, establece que este servicio tiene por objeto asegurar el pleno goce de las garantías individuales y sociales, la paz, tranquilidad y el orden público y prevenir la comisión de delitos y la violación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones emanadas de las autoridades federales, estatales y municipales. Asimismo, queda definido que compete al Gobierno

del Estado de México, la rectoría, normatividad y control de la seguridad pública en el territorio estatal, por lo que este servicio no podrá ser objeto de descentralización o de concesión a particulares.

Por lo que respecta a las autoridades en materia de seguridad pública, la Ley de referencia precisa que éstas son de tipo estatal y municipal. Son Autoridades Estatales: El Gobernador del Estado, El Secretario de Gobierno, El Director General de Seguridad Pública y Tránsito y El Cuerpo Estatal de Seguridad Pública. Son Autoridades Municipales: Los Ayuntamientos, Los Presidentes Municipales, Los Comandantes Municipales y Los Cuerpos de Seguridad Pública Municipales.

Dentro de las atribuciones que a cada autoridad competen, es de destacarse que al Jefe del Ejecutivo Estatal, corresponde mantener el orden público, preservando la paz y tranquilidad social y la seguridad del territorio del Estado; dirigir, normar, controlar y supervisar los Cuerpos de Seguridad Pública en el Estado, según las necesidades sociales; celebrar convenios o acuerdos con las Autoridades Federales, Entidades Federativas, Distrito Federal y Municipales, para coordinar el sistema de seguridad pública e instrumentar con los Ayuntamientos, acuerdos de asunción de atribuciones sobre seguridad pública, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Al Secretario General de Gobierno compete proponer al Ejecutivo Estatal, los programas relativos a seguridad pública; velar por la seguridad de los habitantes, el orden público y la prevención de delitos dictando las disposiciones conducentes.

Las atribuciones del Director General de Seguridad Pública y Tránsito, consisten en organizar, operar, coordinar, supervisar y controlar los Cuerpos de Seguridad Pública y elaborar programas sobre la materia; establecer las disposiciones, normas operativas, administrativas y disciplinarias que, conforme a los reglamentos respectivos, determinen la actuación de los Cuerpos de Seguridad Pública Estatal y Municipales; así como fijar con los Ayuntamientos especificaciones para la coordinación intermunicipal de la seguridad pública.

Por otro lado, las atribuciones de los Ayuntamientos consisten en garantizar la seguridad y tranquilidad en el territorio municipal de las personas y sus bienes, así como preservar y guardar el orden público, expidiendo para tal efecto los reglamentos correspondientes, además de dictar los acuerdos para la celebración de convenios de coordinación o de asunción de atribuciones con el Estado y otros municipios.

Finalmente, como marco de competencia del Presidente Municipal, es de señalarse que éste debe ejecutar las directrices marcadas por las autoridades estatales y por las emanadas del propio ayuntamiento, en lo que se refiere a seguridad pública.

Para la prestación del servicio, existen el Cuerpo Estatal de Seguridad Pública, cuyo mando corresponde al Gobernador del Estado quien lo ejerce por medio del Secretario General de Gobierno, y este a su vez por el Director General de Seguridad Pública y Tránsito; y los Cuerpos de Seguridad Pública Municipales, donde el mando inmediato se ejerce por los Presidentes Municipales, a través de los Comandantes, los que se coordinan en lo relacionado con su organización, función, normatividad técnica y disciplinaria con la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito.

Para efectos de esta Ley, la seguridad pública estatal, cuenta con atribuciones normativas, de supervisión y operativas, éstas últimas se dividen en específicas y concurrentes con las municipales.

Las atribuciones normativas consisten en el diseño y definición de las políticas, programas de acciones a ejecutar en los ámbitos de la prevención e investigación de delitos, acciones de seguridad pública, disciplina, capacitación, siniestros, tránsito, sistemas de alarma y radio-comunicación y participación ciudadana. La atribución de supervisión trata sobre la verificación y control del cumplimiento de la normatividad señalada líneas arriba. La atribución operativa se ejerce para definir las competencias correspondientes a los Cuerpos de Seguridad Pública Estatal y Municipales, estableciéndose que existe una atribución operativa específica de la Seguridad Pública Estatal, que consiste esencialmente en vigilar y cuidar el orden público en el territorio del

Estado para proteger la seguridad de sus habitantes, de sus derechos y bienes, establecer las estrategias operativas para la prevención de delitos, conforme a las necesidades que generen los índices delictivos y dirigir las acciones de auxilio a la ciudadanía en casos de desastre.

La atribución operativa concuerda se instrumenta con la participación individual o conjunta de las fuerzas de seguridad pública Estatal o Municipales para salvaguardar las garantías y derechos de la población del Estado, en este caso, ambas corporaciones tienen las facultades que la ley les otorga.

La seguridad pública municipal tiene, como atribuciones operativas específicas, la observancia y cumplimiento del Bando Municipal y demás disposiciones reglamentarias: limpiar calles, parques y espectáculos públicos, combatir la malvivencia y cuidar las instalaciones municipales.

Adicionalmente, el servicio de seguridad pública municipal incluye a acciones de combate contra las actividades comprenden esencialmente el brindar auxilio a la población en casos de incendios y accidentes, así como combatir incendios, inundaciones o cualquier otro siniestro que ponga en riesgo a la población y sus bienes.

Finalmente, la Ley de Seguridad Pública contempla un apartado referente a la coordinación de los cuerpos de seguridad pública, la cual tiene como objetivo central establecer criterios uniformados en esta materia a efecto de lograr cohesión en el manejo de los recursos. En este sentido, la coordinación opera por establecida entre el cuerpo de seguridad pública del Estado con los cuerpos municipales, como también y con algunas entidades federativas y del Distrito Federal. La coordinación general de los cuerpos de seguridad pública corresponde al jefe del Ejecutivo Estatal, quien lo dirige a través del Director de Seguridad Pública y Tránsito.

La coordinación intermunicipal en los aspectos operativos y preventivos se instrumenta por el intercambio de las acciones de los Comandantes de Fuerzas de Seguridad Pública intermunicipales de acuerdo a las necesidades que se presenten en materia de seguridad pública y tránsito.

Estado para proteger la seguridad de sus habitantes, de sus derechos y bienes; establecer las estrategias operativas para la prevención de delitos, conforme a las necesidades que generen los índices delictivos y dirigir las acciones de auxilio a la ciudadanía en casos de desastre.

La atribución operativa concurrente se instrumenta con la participación individual o conjunta de las fuerzas de seguridad pública Estatal o Municipales para salvaguardar las garantías y derechos de la población del Estado, en este caso, ambas corporaciones tienen las facultades que la ley les otorga.

La seguridad pública municipal tiene, como atribuciones operativas específicas, la observancia y cumplimiento del Bando Municipal y demás disposiciones reglamentarias; vigilar calles, parques y espectáculos públicos, combatir la malvivencia y cuidar las instalaciones municipales.

Adicionalmente, el servicio de seguridad pública municipal incluye la sección de bomberos, cuyas atribuciones comprenden esencialmente el brindar auxilio a la población en casos de desastre y accidentes, así como combatir incendios, inundaciones o cualquier otro siniestro que ocurra y afecte a la población y sus bienes.

Finalmente, la Ley de Seguridad Pública contempla un apartado referente a la coordinación de los cuerpos de seguridad pública, la cual tiene como objetivo central establecer criterios unificados en esta materia a efecto de lograr solidez en el mando de los mismos. En este sentido, la coordinación podrá ser establecida entre el cuerpo de seguridad pública del Estado con los cuerpos municipales, policía judicial y los de otras entidades federativas y del Distrito Federal. La coordinación general de los cuerpos de seguridad pública corresponde al Jefe del Ejecutivo Estatal, quien lo ejerce a través del Director de Seguridad Pública y Tránsito.

La coordinación intermunicipal en sus aspectos técnicos y operativos, es responsabilidad de un Coordinador de las acciones de los Comandantes de Área de Seguridad Pública Intermunicipal, de aquellos municipios que para tal efecto celebren un convenio o acuerdo con la autoridad estatal. La

función de coordinación intermunicipal se establece así con el propósito de mantener el orden en los diferentes municipios y proteger los intereses de la colectividad.

Otras disposiciones legales que guardan relación con la prestación del servicio son el Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México, el Acuerdo del Ejecutivo Estatal por el que se crea la Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado y el Acuerdo del Ejecutivo Estatal por el que se crea el Consejo Consultivo Estatal de Seguridad Pública.

### **Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México.**

Antes de entrar de lleno a los comentarios sobre este ordenamiento legal, cabría recalcar que únicamente se hará referencia, en este caso, al servicio de tránsito, aun y cuando las actividades de transporte constituyen de igual forma un servicio público, éste no es contemplado de modo explícito en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Este ordenamiento regula el transporte de personas y objetos, el establecimiento de vehículos y el tránsito en las vías públicas abiertas a la circulación en el Estado de México, que no sea de competencia federal. También precisa que la vía pública comprende las calles, avenidas, caminos, pasajes y en general todo terreno de dominio público y de uso común que por disposiciones de la autoridad o por razón del servicio, se encuentra destinado al tránsito de personas, vehículos o cosas. De esta forma, se declara de interés público la planeación, ordenación y reglamentación de las actividades de tránsito, vialidad y transporte en el Estado de México.

La Ley de Tránsito y Transporte otorga amplias atribuciones al Ejecutivo del Estado, en materia de tránsito, estas atribuciones consisten básicamente en:

- Regulación y planeación del tránsito de peatones, vialidades y vehículos en la vía pública, en coordinación con los ayuntamientos.



- Suscribir convenios con las autoridades federales y de otras entidades para coordinar sus funciones en materia de tránsito, transporte y vialidad, así como con los municipios de la entidad, para la prestación coordinada del servicio de tránsito.
- Elaborar planes y programas para el desarrollo y señalamiento de la vialidad.

En materia de tránsito, y en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, los ayuntamientos tienen las siguientes atribuciones:

- Vigilar coordinadamente con las autoridades estatales, el cumplimiento de las disposiciones relativas a este servicio.
- Realizar estudios y formular proyectos pendientes al mejoramiento del tránsito y participar en la determinación de lugares para el estacionamiento de vehículos en las vías públicas.
- Celebrar convenios con las autoridades estatales para ejercer funciones coordinadamente en materia de vialidad y tránsito.

Finalmente, y haciendo referencia a las autoridades en materia de tránsito, éstas son estatales y municipales. A nivel estatal, son autoridades el Gobernador del Estado, el Secretario General de Gobierno y el Director General de Seguridad Pública y Tránsito; en el nivel municipal, la autoridad es el Ayuntamiento, quien ejerce las atribuciones que expresamente le señala la Ley, sus Reglamentos, y en su caso, los convenios que se celebren con las autoridades estatales.

Por lo que se refiere al funcionamiento operativo de las actividades de tránsito, la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito se encuentra desconcentrada en 14 Regiones y 54 Sectores, esta demarcación se hace tomando en cuenta ciertos criterios, como las necesidades propias del servicio, número de habitantes y su distribución territorial, así como facilidades en la comunicación dentro de cada región en el Estado. Las Regiones y los Sectores dependen de la Subdirección General de Operaciones. En este punto cabe recalcar que los Cuerpos de Policía Municipales, son considerados como unidades desconcentradas y cuyas funciones específicas fueron detalladas en la parte relativa a la Ley de Seguridad Pública del Estado de México.

Desde punto de vista administrativo, todos los trámites, solicitudes y asuntos relacionados con las actividades de tránsito y transporte, se realizan de igual forma de manera desconcentrada por medio de 19 Delegaciones Administrativas dispersas en el territorio estatal, las cuales dependen jerárquicamente de la Subdirección de Servicios al Público.

Para concluir con este punto, es de mencionarse que actualmente varios de los municipios más grandes e importantes de la entidad, han solicitado al Gobierno del Estado de México, les sea entregada -como en principio les corresponde-, la prestación de servicio de tránsito, para que sean los propios ayuntamientos quienes proporcionen, en sus respectivas jurisdicciones, este servicio tan importante. Municipios como Tlalnepantla, Naucalpan y Atizapán, ya proporcionan el servicio de tránsito directamente, esto se ha instrumentado a través de un convenio en el cual durante un año todos los derechos y obligaciones que conlleva la prestación de servicio son asumidos por el Gobierno del Estado; al término de dicho plazo, tales derechos y obligaciones pasan a los ayuntamientos, quienes en adelante se han hecho cargo de la operación y administración de las actividades de tránsito.

Finalmente, cabe añadir que existen otros ordenamientos que regulan las actividades de tránsito en el Estado; estos son: el Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México, el Reglamento de Tránsito y el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea la Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito.

Como se ha podido observar, el servicio de seguridad pública y tránsito presenta peculiaridades que lo hacen sensiblemente distinto al resto de los servicios públicos municipales.

En primer término es de señalarse que, por ser de carácter estatal, el servicio de seguridad pública y tránsito está regulado por ley; a diferencia de servicios como el de limpia, panteones o mercados cuyo funcionamiento se encuentra regulado por disposiciones de tipo reglamentario a nivel de cada municipio.

En segundo lugar, habría que precisar que el servicio se encuentra dividido en dos aspectos: la seguridad pública por un lado y el tránsito por el otro. El primero de ellos es prestado por los niveles estatal y municipal, teniendo a la coordinación técnica y operativa como principal instrumento de vinculación para la realización de las tareas propias del servicio, siendo los cuerpos de seguridad pública municipales órganos desconcentrados del gobierno estatal. En el caso del servicio de tránsito, éste compete en principio al Ejecutivo Estatal, sin embargo, bajo la figura de un convenio entre el Gobierno del Estado y el ayuntamiento que lo solicite, siempre y cuando existan las condiciones necesarias, los ayuntamientos pueden asumir la prestación de este servicio.

### **3.3.2 Los Servicios Públicos a Nivel Municipal.**

Atendiendo las atribuciones y funciones señaladas en la Fracción III de la Constitución Federal y por el Artículo 125 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los cinco municipios en estudio prestan en forma directa la mayoría de los servicios públicos que son de su competencia.

Para hacer más práctica la revisión sobre la situación actual que guarda cada municipio en relación con las formas de prestación de los servicios públicos, a continuación se presentan a manera de cuadro-resumen, el tipo de servicio, la dependencia o entidad prestadora, la forma o modalidad de prestación y en algunos casos observaciones dentro de cada clase de servicio público, incluyéndose al final una serie de consideraciones al respecto.

MUNICIPIO DE ECATEPEC

SERVICIO PUBLICO	DEPENDENCIA O ENTIDAD PRESTADORA	FORMA DE PRESTACION	OBSERVACIONES
AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO, SANEAMIENTO Y AGUAS RESIDUALES	SISTEMA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DE ECATEPEC (SAPASE)	DIRECTA-DESCENTRALIZADA ORGANISMO DESCENTRALIZADO	PARA EFECTOS DE RECAUDACION, CUENTA CON OFICINAS DESCENTRALIZADAS
ALUMBRADO PUBLICO	DEPARTAMENTO DE ALUMBRADO PUBLICO	DIRECTA-CENTRALIZADA	
LIMPIA Y DISPOSICION DE DESECHOS	DEPARTAMENTO DE LIMPIA	DIRECTA-CENTRALIZADA	EXISTE PROYECTO PARA CONCESIONAR EL SERVICIO
MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO	DEPARTAMENTO DE MERCADOS	DIRECTA-CENTRALIZADA	EXISTE UNA CENTRAL DE ABASTO PARTICULAR
PANTEONES	DEPARTAMENTO DE PANTEONES	DIRECTA-CENTRALIZADA	
RASTRO	RASTRO MUNICIPAL	DIRECTA-CENTRALIZADA	EXISTEN ADICIONALMENTE DOS RASTROS PARTICULARES Y UNA EMPACADORA
CALLES, PARQUES, JARDINES, AREAS VERDES Y RECREATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DEPTO. DE PARQUES Y JARDINES</li> <li>• DEPTO. DE VIALIDADES</li> </ul>	DIRECTA-CENTRALIZADA	
SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO	DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA	DIRECTA-CENTRALIZADA	
EMBELLECIMIENTO Y CONSERV. DE POBLADOS, CENTROS URBANOS Y OBRAS DE INTERES SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DEPTO. DE PARQUES Y JARDINES</li> <li>• DIR. DES. URBANO, OBRAS PUB. Y ECOLOGIA</li> </ul>	DIRECTA-CENTRALIZADA	
ASISTENCIA SOCIAL	SISTEMA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF)	DIRECTA-CENTRALIZADA	ESTE TIPO DE SERVICIO SE PRESTA COORDINADAMENTE CON EL OIF ESTATAL Y NACIONAL
EMPLEO	DEPARTAMENTO DE EMPLEO	DIRECTA-CENTRALIZADA	

**MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ**

SERVICIO PUBLICO	DEPENDENCIA O ENTIDAD PRESTADORA	FORMA DE PRESTACION	OBSERVACIONES
------------------	----------------------------------	---------------------	---------------

AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO, SANEAMIENTO Y AGUAS RESIDUALES	ORGANISMO PARA LA OPERACION DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DE NAUCALPAN (OPAS)	DIRECTA-DESCENTRALIZADA ORGANISMO DESCENTRALIZADO	PARA EFECTOS DE RECALIDADACION, CUENTA CON OFICINAS DESCENTRALIZADAS
ALUMBRADO PUBLICO	DEPARTAMENTO DE ALUMBRADO PUBLICO	DIRECTA-CENTRALIZADA	
LIMPIA Y DISPOSICION DE DESECHOS	DEPARTAMENTO DE LIMPIA	DIRECTA-CENTRALIZADA	
MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO	DEPARTAMENTO DE MERCADOS	DIRECTA-CENTRALIZADA	EXISTE UN PROYECTO PARA LA CREACION DE UNA CENTRAL DE ABASTO CON COBERTURA REGIONAL
PANTEONES	DEPARTAMENTO DE PANTEONES	DIRECTA-CENTRALIZADA	
PASTRO	PASTRO MUNICIPAL	DIRECTA-CENTRALIZADA	
CALLER, PARQUES, JARDINES, AREAS VERDES Y RECREATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DEPTO. DE PARQUES Y JARDINES</li> <li>• DEPTO. DE OBRAS VALES</li> </ul>	DIRECTA-CENTRALIZADA	
SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO	DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO	DIRECTA-CENTRALIZADA	
EMBELLUCEIMIENTO Y CONSERV. DE POBLADOS, CENTROS URBANOS Y OBRAS DE INTERES SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DEPTO. DE PARQUES Y JARDINES</li> <li>• DIR. GRAL. DES. URBANO, OBRAS PUBL. Y ECOLOGIA</li> </ul>	DIRECTA-CENTRALIZADA	
ASISTENCIA SOCIAL	SISTEMA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (SMIF)	DIRECTA-CENTRALIZADA	ESTE TIPO DE SERVICIO SE PRESTA COORDINADAMENTE CON EL SMIF ESTATAL Y NACIONAL
EMPLEO	DEPARTAMENTO DE EMPLEO	DIRECTA-CENTRALIZADA	

MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL

SERVICIO PUBLICO	DEPENDENCIA O ENTIDAD PRESTADORA	FORMA DE PRESTACION	OBSERVACIONES
AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO, SANEAMIENTO Y AGUAS RESIDUALES	DIRECCION DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	DIRECTA-CENTRALIZADA	EXISTE PROYECTO PARA CREAR UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO
ALUMBRADO PUBLICO	DEPARTAMENTO DE ALUMBRADO PUBLICO	DIRECTA-CENTRALIZADA	
LIMPIA Y DISPOSICION DE DESECHOS	DEPARTAMENTO DE LIMPIA	DIRECTA-CENTRALIZADA	
MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO	DEPARTAMENTO DE MERCADOS	DIRECTA-CENTRALIZADA	
PANTEONES	DEPARTAMENTO DE PANTEONES	DIRECTA-CENTRALIZADA	
RASTRO	RASTRO MUNICIPAL	DIRECTA-CENTRALIZADA	
CALLES, PARQUES, JARDINES, AREAS VERDES Y RECREATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DEPTO. DE PARQUES Y JARDINES</li> <li>• DEPTO. DE OBRAS</li> </ul>	DIRECTA-CENTRALIZADA	
SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO	DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA Y BOMBEROS	DIRECTA-CENTRALIZADA	
EMBELLECIMIENTO Y CONSERV. DE POBLADOS, CENTROS URBANOS Y OBRAS DE INTERES SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DEPTO. DE PARQUES Y JARDINES</li> <li>• DIR. DES. URBANO, OBRAS PUB. Y ECOLOGIA</li> </ul>	DIRECTA-CENTRALIZADA	
ASISTENCIA SOCIAL	SISTEMA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF)	DIRECTA-CENTRALIZADA	ESTE TIPO DE SERVICIO SE PRESTA COORDINADAMENTE CON EL DIF ESTATAL Y NACIONAL
EMPLEO	DEPARTAMENTO DE EMPLEO	DIRECTA-CENTRALIZADA	

**MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ**

SERVICIO PUBLICO	DEPENDENCIA O ENTIDAD PRESTADORA	FORMA DE PRESTACION	OBSERVACIONES
AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO, SANEAMIENTO Y AGUAS RESIDUALES	ORGANISMO PARA LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO	DIRECTA-DESCENTRALIZADA  ORGANISMO DESCENTRALIZADO	
ALUMBRADO PUBLICO	DEPARTAMENTO DE ALUMBRADO PUBLICO	DIRECTA-CENTRALIZADA	
LIMPIA Y DISPOSICION DE DESECHOS	DEPARTAMENTO DE LIMPIA	DIRECTA-CENTRALIZADA	
MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO	DEPARTAMENTO DE MERCADOS	DIRECTA-CENTRALIZADA	
PANTEONES	DEPARTAMENTO DE PANTEONES	DIRECTA-CENTRALIZADA	
RASTRO	RASTRO MUNICIPAL	DIRECTA-CENTRALIZADA	
CALLES, PARQUES, JARDINES, AREAS VERDES Y RECREATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DEPTO. DE PARQUES Y JARDINES</li> <li>• DEPTO. DE OBRAS</li> </ul>	DIRECTA-CENTRALIZADA	
SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO	DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO	DIRECTA-CENTRALIZADA	
EMBELLECIMIENTO Y CONSERV. DE POBLADOS, CENTROS URBANOS Y OBRAS DE INTERES SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DEPTO. DE PARQUES Y JARDINES</li> <li>• DEPTO. DE VIALIDADES</li> </ul>	DIRECTA-CENTRALIZADA	
ASISTENCIA SOCIAL	SISTEMA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF)	DIRECTA-CENTRALIZADA	ESTE TIPO DE SERVICIO SE PRESTA COORDINADAMENTE CON EL DIF ESTATAL Y NACIONAL
EMPLEO	DEPARTAMENTO DE EMPLEO	DIRECTA-CENTRALIZADA	

MUNICIPIO DE TOLUCA

SERVICIO PUBLICO	DEPENDENCIA O ENTIDAD PRESTADORA	FORMA DE PRESTACION	OBSERVACIONES
AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO, SANEAMIENTO Y AGUAS RESIDUALES	AGUA Y SANEAMIENTO DE TOLUCA	DIRECTA-DESCENTRALIZADA ORGANISMO DESCENTRALIZADO	PARTICIPAN PARTICULARES COMO ACCIONISTAS
ALUMBRADO PUBLICO	DEPARTAMENTO DE ALUMBRADO PUBLICO	DIRECTA-CENTRALIZADA	
LIMPIA Y DISPOSICION DE DESECHOS	DEPARTAMENTO DE LIMPIA	DIRECTA-CENTRALIZADA	
MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO	DEPARTAMENTO DE MERCADOS	DIRECTA-CENTRALIZADA	EXISTE UNA CENTRAL DE ABASTO CONCESIONADA Y PROYECTO PARA CREAR MERCADOS EN CONDOMINIO
PANTEONES	DEPARTAMENTO DE PANTEONES	DIRECTA-CENTRALIZADA	
RASTRO	RASTRO MUNICIPAL	DIRECTA-CENTRALIZADA	EXISTE ADICIONALMENTE UNA EMPACADORA PARTICULAR
CALLES, PARQUES, JARDINES, AREAS VERDES Y RECREATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DEPTO. DE PARQUES Y JARDINES</li> <li>• DEPTO. DE MANTTO Y OBRAS VIALES</li> </ul>	DIRECTA-CENTRALIZADA	
SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DIR. DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO</li> <li>• COMISION DE VIAL Y TRANSP. Z.M. TOLUCA</li> </ul>	DIRECTA-CENTRALIZADA DIRECTA-DESCONCENTRADA	
EMBELLECIMIENTO Y CONSERV. DE POBLADOS, CENTROS URBANOS Y OBRAS DE INTERES SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DEPTO. DE PARQUES Y JARDINES</li> <li>• DEPTO. DE VIALIDADES</li> </ul>	DIRECTA-CENTRALIZADA	
ASISTENCIA SOCIAL	SISTEMA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF)	DIRECTA-CENTRALIZADA	ESTE TIPO DE SERVICIO SE PRESTA COORDINADAMENTE CON EL DIF ESTATAL Y NACIONAL
EMPLEO	DEPARTAMENTO DE EMPLEO	DIRECTA-CENTRALIZADA	

Los cuadros-resumen indican en primer término, que en los cinco municipios de referencia se prestan los servicios públicos que señalan por un lado la Constitución General de la República, y del otro, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Desde el punto de vista organizativo, se puede apreciar el predominio de estructuras administrativas departamentales, es decir, de unidades con funciones específicas y de estructura jerárquica.

Por lo que respecta a las formas o modalidades de prestación, es clara la tendencia que muestra cierta "predilección" por parte de las autoridades municipales en proporcionar los servicios públicos en forma directa-centralizada, a excepción del servicio de agua potable y alcantarillado, el cual, en cuatro de los municipios se presta bajo la forma directa-descentralizada en la modalidad de organismo descentralizado; únicamente en el caso del municipio de Nezahualcóyotl a la fecha se sigue prestando centralmente, aunque existe un proyecto para descentralizar el servicio.

Otra excepción se presenta en el municipio de Toluca, donde el servicio de tránsito es prestado conjuntamente por una dependencia municipal y un organismo desconcentrado de carácter regional. En lo que corresponde a cada servicio en particular la situación es la siguiente:

**Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Aguas Residuales.** Desde hace algunos años, el Gobierno Federal ha tenido una preocupación constante por que los ayuntamientos presten este servicio bajo esquemas más racionales y especializados, considerando básicamente que se trata de un recurso escaso y costoso para llevarlo a cada comunidad. Así, en la mayoría de los municipios donde se concentran grandes grupos poblacionales y consiguientemente una gran demanda de este servicio, se ha instrumentado la política de crear organismos descentralizados de carácter municipal para su prestación. En el Estado de México, la primera experiencia la tenemos en el municipio de Toluca, donde en el año de 1974 se creó el organismo Agua y Saneamiento de Toluca.

Experiencias más recientes las encontramos en los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalneantla. En 1992 se constituyeron formalmente en dichas localidades organismos

descentralizados de carácter municipal, encontrándose el municipio de Nezahualcóyotl en proceso para la creación de un organismo similar.

Cabe mencionar que en todos los casos, la prestación del servicio se lleva a cabo en forma coordinada y complementaria con la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de México.

**Alumbrado Público.** Este servicio se presta bajo la forma directa-centralizada en todos los municipios del Estado. Por su naturaleza técnica y por encontrarse íntimamente relacionado con cuestiones de seguridad para las personas y sus bienes, así como de zonas industriales y comerciales; es frecuente encontrarse con cierta tendencia a centralizar el servicio.

Cabe mencionar que la Ley Orgánica municipal del Estado de México vigente, considera al alumbrado público un servicio susceptible de ser concesionado, a diferencia de la ley anterior (1992), la cual no contemplaba dicha modalidad en su prestación.

**Limpia y Disposición de Desechos.** Al igual que el alumbrado público, este servicio se presta en forma directa-centralizada, explicándose este fenómeno por la fuerte inercia -a veces nada sana- por parte de los ayuntamientos de querer "asegurar" la prestación de ciertos servicios públicos por medio de esquemas organizativos de tipo centralizado, olvidándose en este caso en particular del sentido económico-financiero que presenta la posibilidad de brindar este servicio por medio de otros esquemas, como pudieran ser la descentralización o la concesión.

**Mercados y Centrales de Abasto.** La práctica en la prestación de este servicio, indica que los ayuntamientos proporcionan la infraestructura y los servicios de apoyo necesarios para que la compra-venta de productos básicos se realice en las condiciones adecuadas. A cambio, las autoridades municipales cobran ciertos "derechos" a los locatarios de los mercados; estos ingresos sirven para dar mantenimiento a la infraestructura existente.

En el caso de las centrales de abasto, como este tipo de infraestructura es muy costosa, la tendencia señala que este servicio suele ser concesionado. Actualmente existen centrales de abasto en Ecatepec y Toluca, así como un proyecto en el municipio de Naucalpan. No hay que olvidar que este tipo de infraestructura es de carácter regional, por lo que se cubren varios municipios y localidades.

Finalmente, es de mencionarse que existe un proyecto para la creación de mercados en condominio en el municipio de Toluca, donde de concretarse, los locatarios serían propietarios de los espacios para vender sus productos.

**Panteones.** En los cinco municipios en estudio existen panteones municipales, es decir, donde la responsabilidad en el mantenimiento y conservación de las instalaciones, así como la realización de las funciones de inhumación, exhumación, cremación, etc., provienen de la autoridad municipal, percibiendo desde luego ingresos por estos conceptos.

Adicionalmente existen panteones particulares, los cuales funcionan gracias a concesiones otorgadas por el ayuntamiento a particulares para la explotación del servicio.

**Rastro.** Por lo que corresponde a este servicio, en todos los municipios de referencia existen rastros municipales, administrados por los ayuntamientos mediante dependencias creadas específicamente para proporcionar el servicio. En este caso, las autoridades municipales son las encargadas de brindar la infraestructura necesaria para que, en instalaciones del ayuntamiento, se realicen las labores propias del servicio; a cambio, el propio ayuntamiento recibe ingresos por concepto de derechos, y cuyas tarifas se encuentran establecidas en la Ley de Hacienda Municipal, siendo éstas de carácter general para todo el Estado.

**Calles, Parques, Jardines, Areas Verdes y Recreativas.** En cada uno de los municipios, la prestación de este servicio se lleva a cabo por dos áreas. Por un lado, se tienen las labores relacionadas con la construcción y mantenimiento de calles y obras viales menores, las cuales se realizan por departamentos especializados encargados de ejecutar todas las obras públicas dentro

de cada municipio, ya sea directamente o por medio de contratos de obra que se efectúan con particulares.

Por otra parte, existe el área encargada de dar mantenimiento a los parques, jardines, camellones y demás áreas verdes y recreativas que se encuentran en el territorio municipal.

Se tiene pues que en todos los casos existen dos áreas que estructuralmente se encuentran separadas, pero cuya actividad se encuentra relacionada; por lo que se necesita de una gran coordinación para prestar eficientemente este servicio.

**Seguridad Pública y Tránsito.** Por lo que atañe a la seguridad pública, este servicio se presta por los Cuerpos de Seguridad Pública Municipales en coordinación con el Cuerpo Estatal de Seguridad Pública.

En el caso del servicio de tránsito, dado que éste es muy especializado y los costos de operación son muy elevados, el Gobierno del Estado ha asumido su prestación en la mayoría de los municipios del Estado de México. Sin embargo, a partir de 1992 en algunos casos y mediante la figura de un convenio, las autoridades estatales han cedido a los municipios que lo han solicitado, la prestación del servicio; siempre y cuando exista capacidad por parte de estos últimos para realizar todas las actividades relacionadas con su correcto funcionamiento.

Una particularidad en cuanto a las modalidades de prestación del servicio se presenta en el municipio de Toluca, en el cual existe un organismo desconcentrado de carácter regional para regular las operaciones de tránsito en la zona conurbada a la capital del Estado.

**Embellecimiento y Conservación de Poblados, Centros Urbanos y Obras de Interés Social.** Este tipo de servicio se encuentra relacionado con la imagen de los poblados y zonas urbanas dentro de cada municipio.

Ya que se trata de un servicio que consiste básicamente en la construcción y mantenimiento de lugares de esparcimiento, áreas verdes, fuentes, plazas, motivos ornamentales y eventualmente de obras de tipo social como albergues infantiles y asilos, es la autoridad municipal la que, una vez asegurada la prestación de los servicios básicos como agua potable, alcantarillado, alumbrado público y seguridad pública, principalmente, puede prestar este servicio cuya importancia se acrecenta en municipios metropolitanos, donde la carencia de este tipo de espacios hace necesaria su prestación.

**Asistencia Social.** En el Estado de México, los servicios asistenciales son prestados en forma coordinada por el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, (DIF) y los Sistemas Municipales.

En realidad, este mecanismo de coordinación funciona en todo el país y los recursos financieros necesarios para su operación en cada municipio, provienen del DIF Estatal, el DIF municipal e incluso del DIF a nivel nacional. También se pueden obtener recursos de donaciones institucionales y de particulares.

**Empleo.** Es una característica de los municipios metropolitanos el concentrar una gran demanda de trabajo, casi siempre superior a la oferta del mismo. En estas circunstancias, varios de los municipios del Estado de México han creado sencillas estructuras administrativas a efecto de canalizar a los demandantes de trabajo con la oferta de empleo generada localmente.

## CAPITULO IV

### LA PROPUESTA DE POLITICAS PUBLICAS PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS EN MUNICIPIOS METROPOLITANOS DEL ESTADO DE MEXICO

#### 4.1. Necesidad del Enfoque.

En México, la búsqueda de opciones para prestar eficaz y eficientemente los servicios públicos municipales no es algo nuevo o desconocido, se trata de una práctica que en algunos otros países ya se ha llevado a cabo con cierto éxito; sin embargo, requiere de constante renovación, de identificar nuevas e imaginativas formas de proporcionar el servicio o de obtener el financiamiento necesario para ello; de adaptar y adecuar aquellas experiencias que han tenido resultados satisfactorios en otros sitios y eliminar las tradicionales ataduras que impiden considerar nuevas alternativas al desarrollo de las funciones sustantivas de los gobiernos locales.

Como se señaló en la parte relativa a las consideraciones generales, la mayoría de los municipios del país encuentran fuertes restricciones marcadas esencialmente por una escasez de recursos financieros, limitada capacidad técnico-administrativa para el óptimo desempeño de sus funciones, así como agudos problemas de dependencia política con los niveles federal y estatal de gobierno.

De igual forma, se estableció que en particular la prestación de los servicios públicos -como la principal función sustantiva de la institución municipal-, presenta claras deficiencias en los niveles de cobertura y en la calidad de los mismos, situación que se ve agravada en los municipios de tipo metropolitano, donde las crecientes necesidades superan la capacidad real de respuesta de los gobiernos locales.

Por otra parte, los esquemas decisionales que en las diversas esferas de la administración pública municipal se adoptan para cumplir con esta función, suelen ser poco flexibles, tradicionales y en

algunos casos cargados de prácticas administrativas improvisadas e inoperantes, aun en municipios con mayor desarrollo relativo.

Toda esta problemática estructural determinada en principio por la situación que enfrenta en general el municipio mexicano, aunada a las deficiencias que se generan en el proceso de toma de decisiones a nivel administrativo y en particular con la prestación de servicios públicos, necesariamente nos lleva a pensar en la urgente necesidad de favorecer un cierto cambio de cultura administrativa al interior de los gobiernos municipales, de tal suerte que el interés y legitimidad del poder público municipal se centre en la capacidad de dar respuesta a las diversas demandas generadas en su ámbito de acción, más que en una teórica legitimidad ideológica o de tipo legal. El acento deberá situarse pues, en la mejora de esa capacidad, que en última instancia garantizará y dará legitimidad a la acción gubernamental.

De acuerdo a lo expuesto, el punto toral es el establecimiento de los instrumentos y las técnicas que permitan por un lado, abordar el estudio de la acción de los poderes públicos -en este caso referido al nivel municipal de gobierno-, y del otro, la profundización de esquemas más racionales en la toma de decisiones dentro de una actividad tan importante como lo es la prestación de servicios públicos.

Bajo esta perspectiva y tomando en consideración lo señalado en el desarrollo de la presente investigación, en los siguientes apartados se pretende proveer algunos elementos teórico-prácticos en la estructuración de una propuesta de políticas públicas enfocada a hacer más eficiente la prestación de servicios públicos en municipios metropolitanos del Estado de México, ampliando la cobertura de aquéllos y procurando por supuesto incrementar el nivel de vida de la población en cada localidad.

## **4.2. Políticas Públicas: Algunos Elementos Teóricos.**

### **4.2.1. Origen y Definición.**

Aunque el concepto de política pública es reciente, su uso práctico comienza desde el inicio de la organización política del Estado. La política pública antes de los años cincuenta no fue reconocida como un objeto de estudio (disciplina). Fueron los estudiosos de la administración y politólogos estadounidenses quienes a mediados de la década de los cincuentas y sesentas comenzaron a articular la crítica a la disciplina en ánimo de resolver la dicotomía entre política y administración. Al buscar una justificación teórica para resolver tan desacreditada orientación metodológica, introducen el concepto de "Política Pública" como panacea a la dicotomía.

Después de su primer desarrollo en Estados Unidos, el análisis de políticas públicas -como un instrumento para la reflexión e investigación sobre la administración pública y sus productos- ha ido ampliando su campo de influencia y su operatividad en el continente europeo, principalmente en los países escandinavos y recientemente en Francia, Italia y España. Asimismo, en diversos países de América Latina como Brasil y México existen notables trabajos académicos sobre la materia, que inciden ya en el mejoramiento de la gestión pública.

Dentro de la literatura especializada estadounidense la definición de política pública (policy) entraña algunas diferencias de tratamiento e incluso de tipo polisémico. Para Charles O. Jones,<sup>21</sup> "policy" se define como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad tanto por parte de aquellos que la elaboran como por aquellos que se atienen a ella. El objeto de esta definición consiste en estipular las bases para el entendimiento de la "conducta consistente y la repetitividad", asociada con esfuerzos en y a través del gobierno para resolver problemas públicos.

El Diccionario de Política y Administración Pública define la política gubernamental (public policy) como "una elección relevante, realizada por un individuo o grupo, que explica, justifica, guía y perfila un curso de acción real o contemplado. Se diferencia de una decisión por su mayor amplitud y

---

<sup>21</sup> *An Introduction to the Study of Public Policy*, Brooks/Cole Publishing Co., Monterey, California, 1984. Traducción para apuntes de la Maestría en Administración Pública, U.N.A.M. pág. 5.

permanencia, ya que una política establece un marco de referencia para que se tomen decisiones particulares. A veces una política es el agregado de decisiones pequeñas, o el resultado de decisiones y acciones repetitivas, otras veces, es el fruto de la presión de las circunstancias, de la inercia, o de la falta de acción. Las políticas pueden ser explícitas (leyes, programas, declaraciones, etc.) e implícitas (agregación de decisiones, abstención, etc.)<sup>22</sup> Adicionalmente, y refiriéndose al análisis de políticas, esta obra establece que se trata de "...una parte de las ciencias praxiológicas dedicada al estudio de la formulación de la política pública, la elaboración de los productos (out puts) de esas políticas, los insumos (in puts) que intervienen en la elaboración de esos productos, los valores de los formuladores de la política pública, el medio ambiente del sistema formulador de las políticas, el costo de las distintas opciones y la metapolítica"<sup>23</sup>

Para Robert Prethuis<sup>24</sup> "la política pública debe ser explicada en términos de un curso definido o método de acción determinado entre alternativas a la luz de condiciones dadas". Según dicho autor esto determina decisiones en el presente y en el futuro, donde la acción seleccionada debe ser tomada por un gobierno, una institución, grupo o individuo; señala además que un tipo de política es una alternativa que explica, justifica, guía o planifica un curso de acción real o contemplado.

En términos generales, las definiciones aquí presentadas contienen cuando menos implícitamente algunos elementos comunes, que podrían sintetizarse en los planteamientos vertidos por Joan Subirats<sup>25</sup>, empezando por la consideración de que toda política pública es algo más que una decisión, implicando normalmente la toma de varias decisiones. Decidir que existe un problema, decidir que se debe intentar resolver, decidir la mejor manera de proceder, decidir legislar sobre el tema, etc., y aunque en la mayoría de las ocasiones el proceso no sea tan "racional", toda política pública comportará una serie de decisiones mas o menos relacionadas. Por otra parte, el proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e

---

<sup>22</sup> *Diccionario de Política y Administración Pública Tomo II*, Coordinador: Mario Martínez Silva, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, pág. 273.

<sup>23</sup> *ibid* pág. 279.

<sup>24</sup> Beauregard González Ortíz: "El concepto de política pública en la administración pública norteamericana", artículo escrito en la Revista de Administración Pública, Escuela Graduada de Administración Pública de Puerto Rico.

<sup>25</sup> Joan Subirats, "Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración"; Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1989 pág. 41-42.

instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos grupos y organizaciones afectadas. Por tanto, en este sentido no sólo se deberá estudiar intenciones sino también conductas.

De igual forma, Subirats señala que tampoco podemos encerrarnos en un concepto exclusivamente positivo de las políticas públicas. Citando a H. Hecto, el autor español<sup>26</sup> establece que "Una política puede consistir en no hacer nada", en donde este tipo de "no decisión" resulta extremadamente relevante en la formación de las "agendas" o programas de actuación públicos.

Por otro lado, se estima que en el análisis de las políticas públicas se deben incluir los impactos o resultados no esperados, pero originados por la actividad desencadenada por la puesta en práctica de la política.

Con los elementos anteriores se tiene por tanto que las políticas públicas tratan de reconstruir el proceso, es decir, la serie de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo. Un problema entendido como la insatisfacción relativa a una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública.

De este modo, toda política pública es definida subjetivamente por el observador, comprendiendo normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones. El proceso de formulación y puesta en práctica de esa política se desarrolla en un cierto periodo de tiempo y puede incluir la existencia de diversos sub-procesos.

Finalmente, puede establecerse que los objetivos de la política pública acostumbran estar definidos desde sus primeros pasos, aunque su posterior desarrollo puede ir modificando esos mismos objetivos originales. Así, los resultados finales deberán ser contrapuestos a las primeras intenciones, considerando también las posibles inactividades producidas a lo largo de todo el proceso. No pueden marginarse tampoco del análisis, las disposiciones o conductas de los formuladores e implementadores de la misma.

---

<sup>26</sup> Ibid. pág. 41.

#### 4.2.2. Perspectivas en el Análisis de Políticas Públicas.

Para Charles O. Jones,<sup>27</sup> dentro del estudio y práctica de las políticas públicas se pueden identificar básicamente cuatro tendencias o perspectivas entre quienes las realizan o elaboran. Estos planteamientos varían en los puntos de vista sobre los procesos de las políticas públicas y el aprovechamiento o utilidad que se pueden obtener de ellos. Los participantes en dichas perspectivas son: racionalistas, técnicos, incrementalistas y reformistas.

Estos cuatro tipos de actores se encuentran ampliamente involucrados en cualquier tema o tópico relacionado con la actividad pública. Sin embargo, en algún momento o por algún tipo de circunstancia, uno o más de los grupos puede dominar. Los cuatro tipos de participantes varían en los papeles que desempeñan en el proceso de la política pública, los valores que tratan de promover, el origen de las metas para cada uno y sus estilos de operación.

**Racionalistas:** Partiendo de la base de que la característica principal de las diferentes formas de racionalidad es que implica la selección razonable, sobre la conveniencia de adoptar diferentes caminos de acción para resolver los problemas públicos; este proceso de selección razonable: (1) Identifica el problema, (2) Define y categoriza las metas, (3) Identifica todas las alternativas de política pública, (4) Pronostica las consecuencias de cada alternativa, (5) Compara consecuencias en relación con las metas y 6) Selecciona la mejor alternativa. Este enfoque está asociado con el desempeño del planeador y con el analista profesional de políticas públicas, cuya preparación hace hincapié en los métodos racionales para manejar problemas públicos.

Para los racionalistas los métodos son identificables sobre la marcha ya que se dispone de "información perfecta". El estilo operante tiende a ser aquel comprensivo para el planeador, es decir, quien desea analizar todos los aspectos del tema y prueba todas las posibles alternativas por sus efectos y contribución a las metas establecidas.

---

<sup>27</sup> Op. Cit. pág. 11.

**Técnicos:** Un técnico es ciertamente un tipo de racionalista relacionado con el trabajo especializado asociado a varios pasos de la elaboración de decisiones. Los técnicos pueden actuar a discreción, pero solamente dentro de una esfera limitada. Normalmente trabajan sobre proyectos que requieren su experiencia pero que están definidos por otros. El papel que ellos desempeñan es el de especialistas o expertos solicitados para una tarea particular. Los valores que ellos promueven son aquellos relacionados con su profesión. Las metas están habitualmente diseñadas por otros. El estilo operativo del técnico tiende a ser abstracto, en relación con el del racionalista quien tiende a ser claro. El técnico es confiable dentro de los límites de su preparación y experiencia, pero muy incómodo si se le pide hacer juicios extensivos.

**Incrementalistas:** Los políticos tienden a ser críticos o impacientes con los planeadores y los técnicos, desconfiados de los que éstos producen. Los incrementalistas dudan que lo comprensible y lo racional sea posible en este mundo tan imperfecto. Ellos ven al desarrollo e implantación de la política pública como un proceso seriado de ajustes constantes de los resultados (próximos o remotos) de la acción. Para los Incrementalistas la información y el conocimiento nunca son suficientes para producir un programa completo de política pública. Tienden a ser satisfechos con incrementos construyendo sobre la base y con trabajo en los márgenes. Los valores asociados con este enfoque son aquellos del pasado o los de "status quo".

La política pública para los incrementalistas tiende a ser un desarrollo gradual. Las metas emergen como una consecuencia de las demandas, tanto para algo que se está haciendo nuevo, como más típicamente para hacer ajustes de lo que ya está en los libros. Finalmente, el estilo operativo del incrementalista es el del regateo (constantemente oye demandas, prueba intensidades o fuerzas y propone compromisos).

**Reformistas:** Los reformistas son como los incrementalistas en cuanto a la aceptación de los límites de la información disponible y el conocimiento en el proceso de política pública, pero son muy diferentes en sus conclusiones. Los incrementalistas juzgan que dichos límites establecen gran precaución en los movimientos de los hacedores de política pública. El énfasis está en actuar ahora por la urgencia de los problemas. Los valores son aquellos relacionados con el cambio social, a

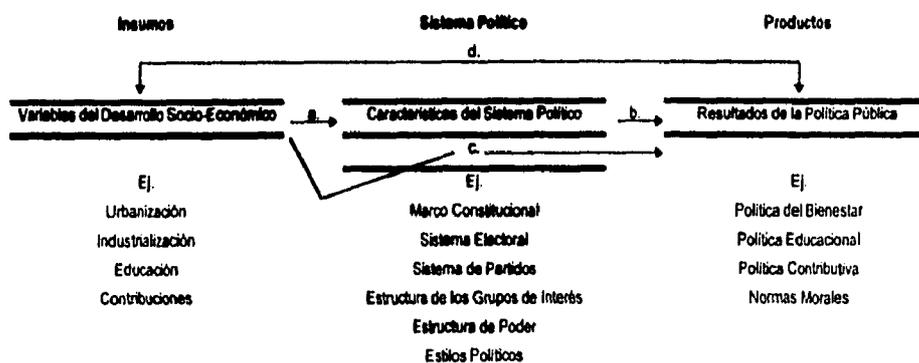
veces en provecho propio, pero con más frecuencia asociados con el interés especial de grupos particulares. Las metas son seleccionadas por el grupo de acuerdo a diversos procesos, incluyendo la convicción personal de que los actuales resultados del gobierno están totalmente equivocados. El estilo operativo de los reformistas suele ser muy activista, muchas veces involucrando manifestaciones y confrontaciones.

Desde nuestro particular punto de vista, ninguna perspectiva puede calificarse como única o infalible, y aunque en determinadas épocas, en diversos países con diferentes situaciones, se han etiquetado las políticas públicas implementadas; en realidad las políticas públicas se realizan con una mezcla de perspectivas; de esta forma, cada grupo o enfoque es forzado en algún punto a concertar con o en contra de otros, de tal suerte que en la elaboración de políticas públicas las perspectivas suelen ser más complementarias que excluyentes.

#### 4.2.3. El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas.

Dentro de la literatura especializada sobre políticas públicas, el tema concerniente al proceso de elaboración de las mismas, suele ser el más consistente y homogéneo. La gran mayoría de los tratadistas, coinciden en el establecimiento de las etapas por las que debe pasar el proceso global de elaboración de políticas públicas, partiendo fundamentalmente de un enfoque de sistemas.

Thomas R. Dye nos presenta un modelo para el análisis de resultados de la política pública:



Según este autor,<sup>28</sup> los insumos son recibidos por el sistema político en forma de demandas. Estas se manifiestan cuando los grupos o individuos actúan para promover fines, intereses o acciones. En la medida en que los individuos o grupos obedezcan las leyes y cumplan con los deberes, se está dando apoyo al sistema. El sistema político incluye todas aquellas instituciones, estructuras y actividades que funcionan para transformar las demandas en decisiones. Todo sistema absorbe una serie de demandas que para lograr resultados (políticas públicas), debe hacer arreglos institucionales. Este recibe apoyo en la medida en que se provean resultados satisfactorios. Consecuente con el modelo de Dye, Presthus sostiene que "La política pública...constituye una estructura racional para el examen de procesos políticos, que establece una relación entre las demandas que se hacen al sistema y las etapas de formulación de programas y el resultado de la producción con sus consecuentes respuestas"<sup>29</sup>. Similar a esta visión pero planteada desde otra perspectiva, Anderson, Brady y Bullock<sup>30</sup> señalan que la tendencia predominante en la política pública es lo que ellos denominan el "proceso político", el cual está constituido por las siguientes etapas:

1. Identificación del problema
2. Agenda
3. Formulación
4. Adopción de la política
5. Implantación
6. Evaluación.

Al igual que Anderson; Brewer y De Leon<sup>31</sup> en su libro "Fundation of Public Policy" presentan las fases y características del proceso de política pública:

---

<sup>28</sup> Citado por González Ortiz, Beauregard, Op. Cit. pág. 63.

<sup>29</sup> Ibid. pág. 66

<sup>30</sup> Ibid. pág. 66

<sup>31</sup> Ibid. pág. 66

Fase	Características
INICIAÇÃO	Pensamento criativo sobre um problema Definição de objetivos Desenho de opções alternativas Exploração tentativa e sistemática de alternativas/procedimentos
DESENVOLVIMENTO	Através da investigação de hipóteses/procedimentos Examen científico do modelo de solução sobre a base de evidências disponíveis para outras soluções Examen científico da solução Apresentação de soluções alternativas para o problema proposto Estabelecimento de critérios de avaliação das soluções
ENCERRAMENTO	Seleção da melhor solução/procedimento disponível Apresentação de justificativas para a solução selecionada Integração de conceitos tecnológicos e conhecimentos científicos para a solução Apresentação para o cliente Apresentação de alternativas para o cliente
REVISÃO	Revisão de todas as etapas desenvolvidas Verificação da qualidade do trabalho Apresentação de resultados para o cliente Apresentação de justificativas para a solução selecionada Apresentação de alternativas para o cliente
CONCLUSÃO	Apresentação de resultados para o cliente Apresentação de justificativas para a solução selecionada Apresentação de alternativas para o cliente
ENCERRAMENTO	Apresentação de resultados para o cliente Apresentação de justificativas para a solução selecionada Apresentação de alternativas para o cliente

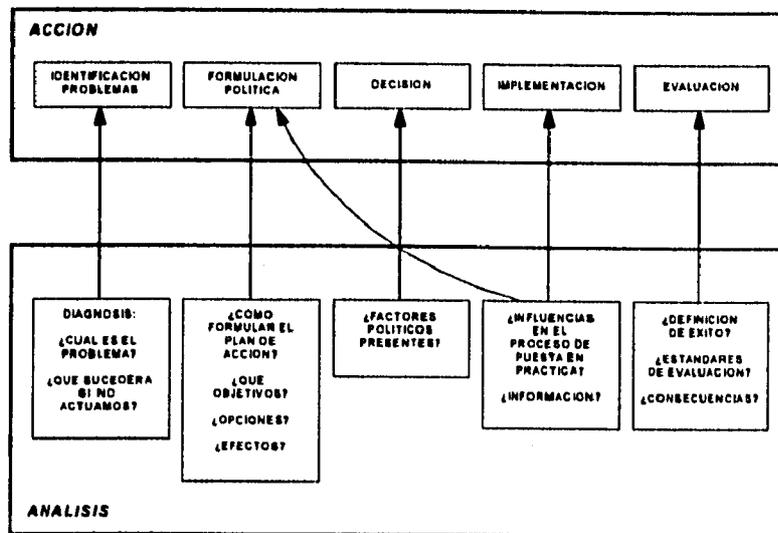
Fase	Características
Iniciación	Pensamiento creativo sobre un problema. Definición de objetivos. Diseño de opciones innovadoras. Exploración tentativa y preliminar de conceptos y posibilidades.
Estimación	A través de la investigación de conceptos y posibilidades. Examen científico del impacto de no hacer nada o de considerar opciones para tomar acciones. Examen normativo de consecuencias. Desarrollo de planes generales o bosquejar para posibles programas. Establecimiento de criterios de funcionamiento esperado.
Selección	Debate de posibles opciones, compromisos y convenio. Reducción de incertidumbre sobre las opciones. Integración de elementos ideológicos y otros no racionales para las decisiones. Decisiones entre opciones. Asignación de responsabilidades ejecutivas.
Implantación	Desarrollo de normas, procedimientos y reglamentos para decisiones. Modificación de decisiones. Traducción de decisiones en términos operacionales. Establecimiento de las metas y normas del programa incluyendo un listado de operaciones.
Evaluación	Comparación de los niveles de ejecución actual de acuerdo a los criterios establecidos. Asignación de responsabilidades por las discrepancias descubiertas en la ejecución.
Terminación	Determinación de costos, consecuencias y beneficios para reducciones o cerrar mejoras necesarias y/o requeridas. Especificación de nuevos problemas creados durante la terminación.

Por su parte, Joan Subirats<sup>32</sup> plantea que el esquema de análisis y elaboración de políticas públicas pudiera establecerse con los siguientes elementos:

<sup>32</sup> Op. Cit. pág. 42.

1. Percepción y definición del problema.
2. Intereses afectados.
3. Grado de organización.
4. Acceso a los canales representativos.
5. Consecución del estatuto propio de "tema" a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos.
6. Formulación de una solución o de una acción de respuesta.
7. Establecimiento de objetivos y prioridades.
8. Soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta.
9. Implementación o puesta en práctica de esa política.
10. Evaluación y control de los efectos producidos.

De acuerdo a estos pasos, el esquema simplificado que presenta las relaciones entre el proceso de formación e implementación de las políticas públicas y su análisis sería como sigue:



Sobre este último punto, existe el consenso entre los tratadistas norteamericanos y europeos en cuanto a los elementos que componen las etapas del proceso. Inclusive, algunos autores entienden

que es en el estudio de todo este proceso de política pública que se encuentra el verdadero enfoque de las políticas públicas.

Bajo este parámetro se tiene que en esencia, el enfoque de políticas públicas, entendido como una disciplina instrumental para la toma de decisiones con el propósito de mejorar los productos de la administración pública, tiene su base en el proceso mismo de elaboración de las políticas públicas.

En ese sentido, Joan Subirats en su obra ya referida, recoge y sintetiza de manera muy práctica y comprensible los diversos planteamientos que se han vertido por parte de los estudiosos de las políticas públicas como disciplina.

El autor español hace especial referencia al proceso de elaboración de políticas públicas, señalando de manera clara y concisa bajo qué elementos de análisis se deben precisar todas y cada una de las etapas que conforman al mismo.

Sobre este último punto, es necesario establecer que el alcance del presente trabajo se circunscribe a la estructuración de las propuestas, pasando desde luego por las etapas iniciales e intermedias del proceso, y dejando a criterio de las autoridades municipales -recordemos el carácter prescriptivo de esta tesis-, el establecimiento de objetivos y prioridades, la determinación de los soportes técnicos, políticos, administrativos y presupuestales, así como los mecanismos de puesta en marcha y de evaluación y control de las políticas sugeridas, ya que por la naturaleza de estas fases, lo recomendable es "dejar" cierta flexibilidad en el desarrollo e implementación de ellas.

Por otro lado, es de mencionarse que en la literatura especializada, el análisis de políticas públicas se ha estudiado con mayor profundidad dentro de fenómenos y problemas concretos, desarrollándose básicamente como una tecnología de gobierno y un patrón de acción en la búsqueda de soluciones dentro del sector gubernamental.

El enfoque de políticas públicas aporta a la actividad de gobierno, una perspectiva de análisis centrada en problemas y situaciones que frecuentemente se presentan a nivel local o incluso

regional. Estos problemas deben ser entendidos como la insatisfacción relativa a una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública. De acuerdo a lo anterior, en el siguiente subcapítulo se pretende trasladar la metodología en la elaboración de políticas públicas propuesta por Joan Subirats, al caso específico sobre las formas o modalidades de prestación de servicios públicos, que como opciones, tienen los municipios metropolitanos del Estado de México. De esta forma, a continuación se estructuran un conjunto de propuestas y recomendaciones que, tomando como referencia el enfoque de políticas públicas, pretenden mejorar la prestación de servicios públicos en esta clase de municipios, procurando ampliar los niveles de cobertura y calidad, promoviendo por un lado el incremento en los niveles de vida de la población local, y por el otro, el sano desempeño de la administración municipal, al actuar con mayores márgenes de eficiencia y eficacia en el desarrollo de sus funciones.

### **4.3. Bases Analíticas Aplicadas.**

De acuerdo a lo expuesto en el punto precedente, lo que se pretende en el siguiente apartado es concretizar la propuesta de análisis en el proceso de elaboración de políticas públicas empleada por Joan Subirats, en el complejo mundo de la prestación de servicios públicos en municipios metropolitanos del Estado de México.

#### **4.3.1. Percepción y Definición del Problema.**

Siguiendo el orden de las etapas en el proceso de elaboración de políticas públicas, el primer punto o elemento a considerar es la percepción y definición del problema.

A pesar de que en opinión de algunos autores, la definición del problema a resolver es una cuestión prácticamente irrelevante ya que éste vendría dado por las condiciones objetivas externas, es decir, por los hechos tal y como se nos aparecen; en realidad se está ante uno de los aspectos cruciales y menos estudiado del proceso de actuación de la administración pública. Hay quienes sostienen que se producen mucho más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema, que al ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados.

Los señalamientos de Subirats conducen al establecimiento de que los problemas no están "allí afuera", de que no existen problemas objetivos, y por lo tanto, el analista de políticas públicas debe "construir" y estructurar la definición del problema a plantear y resolver. Dicho de otra manera, los problemas dependen de la subjetividad e interpretación del analista, el cual, a partir de la situación planteada construye el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa.

Otras acotaciones vertidas por el autor, se centran en la conveniencia de tener muy presente que los problemas que generan la formación de políticas públicas son casi siempre interdependientes, resultando de gran importancia entender que normalmente no se trata de un único problema, sino más bien que en él intervienen un conjunto de factores que precisan de una aproximación global que impida una riesgosa segmentación.

Con esto que se denominarían "principios básicos", se puede comenzar a plantear la definición del problema.

Como primera aproximación para la percepción y definición del problema, cabe partir de algunos "hechos significativos" en la prestación de servicios públicos en los municipios metropolitanos del Estado de México.

En cuanto a los niveles de cobertura, son notorias las deficiencias existentes en la prestación de los servicios públicos.

Datos del mes de de septiembre de 1995 proporcionados por la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS), muestran que en el caso del servicio de agua potable, el déficit en el caudal o volumen de agua recibido por cada municipio estudiado es de: Ecatepec (28 %); Naucalpan (16 %); Nezahualcóyotl (40 %); Tlalnepantla(19 %) y Toluca (24 %).

Por lo que al alcantarillado pluvial se refiere, el déficit promedio se sitúa en los siguientes niveles: Ecatepec (60 %); Naucalpan (32 %); Tlalnepantla (20 %) y Toluca (10 %). Para el caso del municipio de Nezahualcóyotl, el drenaje se realiza por bombeo, aunque la infraestructura destinada para ello es insuficiente.

Por su parte, el servicio de aguas residuales (plantas de tratamiento) muestra que apenas existen 5 plantas en todo el Estado de México, las cuales resultan insuficientes para contrarrestar los efectos nocivos para el ambiente causados por alrededor de 720 industrias contaminantes en los cinco municipios del estudio.

Las insuficiencias y deficiencias generadas en la prestación de los servicios arriba señalados, tienen como principal causa el hecho de que se trata de servicios que requieren de grandes inversiones en infraestructura, lo que implica que incluso el gobierno federal tenga que participar en gran medida, además de constituir un bien o recurso por naturaleza escaso.

Adicionalmente, los municipios metropolitanos no cuentan con recursos hidráulicos propios para satisfacer la demanda local. También existen asentamientos humanos irregulares y los localizados en las partes altas de cada municipio, lo que dificulta y eleva los costos para suministrar el vital líquido.

Aunada a esta situación, se tiene que en general se presentan deficiencias en el mantenimiento de la infraestructura existente (redes de distribución, tanques de regulación y almacenamiento, colectores, cárcamos, pozos de visita, coladeras pluviales, etc.)

Dentro del rubro de alumbrado público, datos de 1995 proporcionados por las áreas encargadas de prestar el servicio en cada municipio, señalan que la falta de cobertura poblacional en términos porcentuales para cada localidad es de: Ecatepec (12 %); Naucalpan (10 %); Nezahualcóyotl (21 %); Tlalnepantla (16 %) y Toluca (14 %).

Los porcentajes señalados se refieren a población sin servicio, a la que habría que añadir la población que cuenta con el servicio sólo de manera parcial.

Las deficiencias en la prestación del servicio se acentúan por la falta de mantenimiento de las redes de electrificación y las luminarias existentes.

El servicio de limpia y disposición de desechos presenta graves deficiencias en su prestación. Dado que los municipios metropolitanos concentran grandes grupos poblacionales y un número muy importante de industrias y comercios, la generación de miles de toneladas de residuos sólidos constituye una fuerte presión para los gobiernos municipales, ya que se trata de un servicio muy costoso por el cual no se obtiene ninguna retribución.

En promedio, apenas el 42.1 % de las diversas localidades que componen a cada municipio cuentan con el servicio de recolección domiciliar de manera regular (3 a 5 veces por semana); mientras que el 44.7 % lo tienen de manera irregular (una vez por semana). Mientras que el restante 13.2 % carece totalmente del servicio, por encontrarse en zonas de difícil acceso y que

adicionalmente arrojan la basura en ríos o lugares públicos, ocasionando así graves problemas de contaminación.

Las cifras anteriores se refieren únicamente a zonas habitacionales, ya que en el caso de zonas industriales y comerciales el servicio suele ser muy irregular e incluso nulo.

En cuanto a la disposición final de los desechos sólidos, la mayoría de los municipios cuenta con un sólo tiradero, ya sea a "cielo abierto" o tipo "relleno sanitario", de cualquier forma, tales espacios resultan insuficientes y normalmente mal ubicados.

Por lo que respecta al servicio de mercados y centrales de abasto, las deficiencias son también considerables. En todos los municipios estudiados se presentan problemas de restricción de recursos para dar un mantenimiento óptimo a la de por sí insuficiente y deficiente infraestructura existente. Asimismo, existen problemas adicionales para el manejo y control operativo de los llamados "tianguis", ya que el establecimiento de este tipo de centros de consumo ocasionan problemas de insalubridad, vialidad y hasta de orden político, por la lucha de intereses que intervienen.

Las centrales de abasto que existen en Toluca y Ecatepec, así como el proyecto de crear una en Naucalpan, satisfacen en términos generales las necesidades del comercio al mayoreo, no sólo de los habitantes de cada municipio, sino también las de los habitantes de municipios cercanos.

La prestación del servicio de rastro en todos los municipios es deficiente, en primer término se tiene que en promedio, la utilización de la capacidad instalada llega a un 83%; por otro lado, las labores propias para el sacrificio del ganado se realiza en condiciones insalubres y en general se cuenta con equipo obsoleto.

En el caso del servicio de seguridad pública y tránsito, los principales problemas se centran en la falta de personal y equipo como patrullas y armamento. De igual forma existen dificultades de tipo operativo, lo que evidencia la falta de coordinación y capacitación policial, los niveles de corrupción

son elevados y en términos generales se percibe una gran desconfianza en los cuerpos de seguridad pública.

El servicio de panteones presenta problemas relacionados con la falta de mantenimiento preventivo y correctivo en las instalaciones, la mayoría de los panteones municipales se encuentran saturados y los panteones concesionados en algunos casos operan también con ciertas deficiencias por la falta de vigilancia y control de las autoridades municipales.

La construcción y mantenimiento de calles, parques y jardines se lleva a cabo con muchas limitantes, ya que se le da prioridad a las zonas de mayor concentración poblacional, dejando en segundo término a las zonas menos pobladas pero que de igual forma requieren del servicio.

Por su parte, los servicios asistenciales llegan a núcleos reducidos de la población, debido principalmente a la falta de recursos para implementar programas de atención a grupos de escasos recursos, que con frecuencia son numerosos y que además no cuentan con otro tipo de servicios de salud.

Como se puede observar y lejos de toda percepción fría de los números, cualquiera de nosotros que viva en alguno de los municipios de referencia, habrá corroborado por sí mismo en varias ocasiones, que los servicios públicos que se ofrecen en su comunidad son insuficientes y deficientes. Simplemente al abrir el grifo y darse cuenta que no se tiene agua, que el camión de la basura tiene dos semanas que no pasa por nuestra calle, al enterarnos que al vecino lo asallaron a plena luz del día en frente de su casa, al sufrir los continuos congestionamientos viales, al ir de compras al mercado y encontramos con instalaciones sucias y mal cuidadas; en fin, la lista de problemas en relación con la prestación de servicios públicos parece ser interminable.

Toda la situación expuesta líneas arriba, en realidad constituye un conjunto de manifestaciones de carácter general hacia el interior de los ayuntamientos que tienen como denominador común, como origen, la insuficiencia de recursos financieros.

En efecto, es bien sabido y reconocido tanto en círculos oficiales como académicos, que la insuficiencia de recursos financieros de la institución municipal ha sido el principal obstáculo para que ésta cumpla cabalmente con sus funciones, destacando desde luego la atención de servicios públicos de manera satisfactoria.

Con las reformas al Artículo 115 Constitucional en el año de 1983, no obstante las "buenas intenciones" de otorgarle autonomía financiera al municipio, es un hecho que por un lado, los ingresos fiscales son retenidos en su mayor parte por la federación y son escasa e inequitativamente canalizados por medio de participaciones proporcionales en el mejor de los casos; y por el otro, no existe una clara definición, sobre todo de criterios, para establecer concretamente qué se entiende por suficiencia financiera.

A este fenómeno de centralización financiera que ha originado lo que algunos estudiosos del municipio llaman "la penuria municipal", cabe agregar la excesiva centralización económica, administrativa y política, principalmente, en los niveles superiores de gobierno, lo que ha traído como consecuencia la pérdida de dinamismo económico y social de la gran mayoría de los municipios del país.

Así pues, la gravedad del problema reside en las consecuencias que el proceso centralizador ha tenido en nuestro país en perjuicio de la institución municipal; de esta manera, el asunto de la falta de recursos pasa de ser una causa de la deficiente prestación de servicios públicos, a una consecuencia del proceso de centralización, de tal suerte que es necesario hacer algunas consideraciones al respecto para ubicar correctamente la naturaleza del problema.

Como ya se ha dicho, es de opinión general el que los municipios se han visto mermados en sus funciones, generándose con esto la incapacidad para satisfacer plenamente las demandas ciudadanas.

La centralización es considerada como el problema fundamental al que se enfrentan los municipios, ésta se ha manifestado en los ámbitos económico, fiscal y político, principalmente.

La centralización económica se manifiesta en el control que el Gobierno Federal mantiene sobre los recursos estatales, adjudicándose para sí la mayor parte de los mismos y dejando a los municipios sólo una pequeña parte. Existe una distribución desigual de los recursos generados por los tres niveles de gobierno, lo que ha provocado la incapacidad financiera del municipio para solventar con recursos propios la mayor parte de sus funciones, de tal suerte que los presupuestos municipales resultan insuficientes.

Por otra parte, el desequilibrio histórico en los niveles de desarrollo social y económico de los municipios del país, ha generado un desfase entre los propios municipios, haciendo que existan municipios menos desarrollados con población mayoritariamente rural e indígena, en contrapartida con municipios más desarrollados de carácter urbano.

Se ha observado que los municipios con un alto desarrollo industrial tienden a empeorar su situación económica, dada la inmigración rural que origina un exceso de población. Así, el crecimiento de los centros urbanos ha ido complicando cada vez más un eficiente desempeño de las funciones municipales, particularmente en el caso de la prestación de servicios públicos. El ejemplo más claro al respecto, lo tenemos en la denominada Zona Metropolitana de la Ciudad de México, donde la gran concentración poblacional genera de igual forma una demanda excesiva de servicios, mismos que no pueden ser satisfechos en forma plena.

La centralización fiscal se ha dado por una marcada desigualdad en la captación de impuestos por parte de los tres niveles de gobierno. El sistema de participaciones federales implica una serie de limitaciones a los estados y municipios, pues las decisiones sobre el monto a recibir son centralizadas por el Gobierno Federal, la estructura impositiva es deficiente ya que impuestos generados a nivel municipal son absorbidos por estados y la Federación. Asimismo, es patente la falta de autonomía de la hacienda municipal, que a nivel jurídico, este problema se plantea como un efecto de la ausencia de una ley reglamentaria del Artículo 115 Constitucional que precise la competencia tributaria del municipio.

En cuanto a la centralización política, la principal manifestación se encuentra en la marcada dependencia de la institución municipal con respecto a la Federación y a los gobiernos de los estados. Esta dependencia anula las funciones públicas municipales. La incapacidad financiera que padecen los municipios origina que la esfera de acción de los ayuntamientos sea invadida por los estados y la Federación, dando lugar a las injerencias de éstos últimos en los poderes municipales.

Ocurre también que las constituciones de los estados aseguran la intervención de los gobiernos estatales en los asuntos políticos y económicos del municipio (elecciones, elaboración de planes y programas, autorización del presupuesto, principalmente).

Al interior del municipio se observa igualmente una estructura piramidal del poder, ya que el ayuntamiento es una instancia política y económica, que en la mayoría de los casos es aprovechada para beneficio personal por funcionarios públicos.

En resumen, se tiene que el centralismo en todas sus manifestaciones ha despojado al municipio de sus funciones, lo que ha traído como consecuencia una pérdida de la capacidad real y efectiva para atender las demandas de la población, especialmente las que se refieren a la prestación de los servicios públicos

A pesar del esfuerzo descentralizador plasmado con las reformas al Artículo 115 Constitucional para brindarle al municipio un nuevo papel en el entorno nacional, redefiniendo sus funciones y ampliando la esfera de sus competencias y atribuciones; en la práctica los avances han sido más bien limitados, sobre todo si se toma como punto de referencia que tales reformas atribuyen al municipio un conjunto de competencias propias para desarrollar una amplia gama de funciones y actividades, pero que no proporcionan los medios y mecanismos necesarios para alcanzar ese objetivo.

De esta forma, la naturaleza del problema conduce al establecimiento de soluciones relacionadas con el mismo; esto es, de soluciones o alternativas diseñadas para acabar o disminuir considerablemente las tendencias nocivas del proceso centralizador.

Bajo esta lógica, el primer punto a considerar sería el reconocimiento de la naturaleza del problema por parte del propio Gobierno Federal, así como de los gobiernos estatales y municipales, quienes en última instancia son los más perjudicados. Esta cuestión no representa ningún obstáculo ya que como se comentó con anterioridad, es un hecho que a nivel oficial se advierte tal problemática; al respecto, los recientes foros de consulta (marzo-abril de 1995) sobre Federalismo convocados por el Ejecutivo Federal son una muestra clara del reconocimiento del problema.

Las primeras dificultades estriban en que, de acuerdo a lo expuesto sobre la tendencia centralista, se trata de un problema relativo a las competencias, funciones y actividades de niveles de gobierno, lo cual implica que se trata fundamentalmente de una cuestión política.

En nuestro país, el esfuerzo descentralizador aparece recurrentemente en el discurso desde los ochentas y su sentido permea procesos de cambio. Inscrita en esta tendencia surgió la reforma municipal de 1983 que, aunque no es estrictamente una descentralización, está inspirada en un sentido racionalizador de los recursos y la búsqueda de soluciones directas a problemas del nivel local. El problema de estos cambios en procesos administrativos, normativos, técnicos y financieros es que pueden quedar trancos si no se considera su trasfondo político, que implica un cambio cualitativo donde el tema del poder, y siendo más precisos, de la redistribución del mismo, se coloca en el centro del debate.

Hoy en día el poder político y económico se encuentra altamente concentrado. Para los expertos en este tema, es la excesiva concentración y centralización del poder en territorios y grupos de población restringidos, lo que está bloqueando y frenando el desarrollo de las fuerzas productivas locales, lo que provoca a su vez bajos niveles de desarrollo político y social en cada comunidad.

El proceso centralizador ha generado por otra parte que entre los propios municipios del país existan marcadas diferencias en cuanto a los niveles de desarrollo económico y de bienestar social.

Particularmente en el caso que nos ocupa, el fenómeno de conurbación de varios municipios del Estado de México en relación con el Distrito Federal, ha generado una situación en la que al

crecimiento natural de la población, habría que agregar el hecho de que el desarrollo económico inducido en estas localidades producto del establecimiento de grandes zonas industriales y comerciales, ha propiciado a su vez que municipios como Nezahualcóyotl, Naucalpan y Tlalnepantla, se hayan convertido en polos de atracción migratoria que reciben grupos poblacionales no solo del interior de la República, sino de la propia capital del país, en busca de mejores niveles de vida.

El problema surge cuando estos municipios se han visto imposibilitados para atender eficientemente a miles de personas que reclaman más y mejores servicios públicos. De esta forma, el proceso centralizador que en determinado momento favoreció el desarrollo de ciertos municipios en el Estado de México<sup>33</sup> ahora ha generado problemas severos en cuanto a la atención de demandas sociales.

De esta forma, el problema de fondo radica en un cambio profundo al interior del sistema político (redistribución del poder entre instancias de gobierno), así como de otra serie de medidas (mejor legislación fiscal) para revertir las consecuencias nocivas que el proceso de centralización ha generado de manera especial hacia el interior de la institución municipal.

A esta problemática habría que añadir el hecho de que en general, el municipio mexicano ha absorbido de manera directa la prestación de los servicios públicos, olvidando otras formas o modalidades de prestación. Es de opinión generalizada por los expertos en el tema, que los ayuntamientos han incurrido en excesos en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en efecto, estipula que los municipios tendrán a su cargo la prestación de los servicios públicos, la dificultad estriba en que ninguno de ellos -ni siquiera los más desarrollados-, cuentan con los recursos necesarios para satisfacer plenamente las necesidades de la comunidad, lo que ha ido provocando endeudamiento y demasiada dependencia de los gobiernos municipales para poder solventar medianamente sus requerimientos.

---

<sup>33</sup> Casos similares se presentan en los municipios conurbados a las capitales de los Estados de Nuevo León, Jalisco, Veracruz y Puebla, principalmente.

Adicionalmente, al interior de los municipios se da la situación de que existe una mala distribución de los recursos financieros, manifestada esencialmente por un excesivo gasto corriente en perjuicio del gasto de inversión en obras y servicios públicos.

Así pues, el desmedido centralismo que históricamente se ha dado en nuestro país, ha traído como consecuencia una pérdida de la capacidad política y económica de la institución municipal para satisfacer plenamente los requerimientos de la comunidad.

Ahora bien, el centralismo no se acaba por decreto. Se trata de una práctica que dentro del sistema político moderno de México lleva por lo menos 80 años, por lo que romper con este esquema, teniendo el firme propósito de descentralizar la vida política, económica, social y cultural del país implicaría, en primer término, un reconocimiento por parte del Gobierno Federal de que el actual régimen de competencias, funciones y atribuciones entre la Federación, los Estados y los Municipios resulta poco operativa y además ha producido un desigual desarrollo social entre las diversas comunidades que integran la Nación. En segundo término, y a partir del reconocimiento "oficial" del problema, sería necesario instrumentar un conjunto de políticas por parte del Gobierno Federal y de los Estados, a fin de que cada entidad federativa cuente con los elementos necesarios para desarrollarse de manera integral a nivel interno, es decir, que cada municipio cuente con los requerimientos mínimos en infraestructura básica y de desarrollo social a efecto de brindar a sus habitantes satisfactores que incrementen sus niveles de vida.

Todo el esquema para descentralizar la vida nacional llevaría por lo menos 20 ó 30 años, y sin lugar a dudas, el esfuerzo se tiene que empezar a hacer desde ahora, aunque esto implicaría, como ya se mencionó, la instrumentación de una serie de políticas de descentralización, involucrando desde luego otro tipo de análisis.

Así pues, el planteamiento del problema se resume por el hecho de que los gobiernos de los municipios en estudio tienen que dar respuesta en el corto plazo a la problemática que enfrentan para prestar los servicios públicos. De esta manera, se establece en primera instancia como mejor opción y considerando la función de prestación de los servicios públicos en forma global, el recurrir a

las diversas formas o modalidades en que estos pueden ser atendidos, partiendo fundamentalmente del marco legal correspondiente; mientras que en un segundo plano, y de acuerdo a las características de cada servicio, proponer formas específicas para su prestación.

Bajo tales consideraciones, es preciso recordar que el problema es básicamente una construcción analítica. En tal sentido resulta relevante que la manera de plantearlo sea de tipo instrumental, dicho en otras palabras, que se realice bajo una perspectiva que posibilite la intervención, en este caso, del poder público municipal y que a su vez permita una vía de mejora. Este grupo de ideas es lo que Subirats señala, dentro del esquema de elaboración de políticas públicas, como vinculación del problema con la solución del mismo.

En la práctica, el fenómeno que se presenta es que existen distintas visiones del problema a resolver por parte de los diversos actores y partes implicadas; el mismo fenómeno se presenta cuando distintos analistas pueden definir un mismo problema bajo parámetros y condiciones diferentes. Al tener varias definiciones del problema se tienen distintos caminos para mejorar tal o cual situación; de esta forma se conecta el planteamiento del problema con el proceso de toma de decisiones, en donde desde el primer momento se tiene que decidir, bajo ciertos parámetros, que tal circunstancia, tema o cuestión, es el problema; obteniendo así un conjunto de vías correctas y otras erróneas, y dentro de las primeras, alguna cuya característica sea menos costosa o quizá más rápida, de tal suerte que resulte ser la opción más recomendable.

En este mismo sentido, el autor español añade que es muy importante advertir las limitaciones políticas, económicas, sociales, de organización o de otro tipo que rodean la puesta en práctica de la solución planteada. Al tomar en cuenta las limitaciones, el margen de maniobra se reduce, pero visto de otra forma, se puede dirigir mejor la actuación encaminada a la consecución de los objetivos establecidos.

Se tiene pues que considerando los problemas como oportunidades de mejora, tal y como lo plantea Subirats, deberá evaluarse si las vías de solución representan oportunidades "reales" de mejora,

vinculándolas por ejemplo con esquemas de satisfacción de ciertas condiciones o limitaciones, para comprobar posteriormente sus alcances y beneficios.

Finalmente, es importante destacar las ventajas en cuanto a flexibilidad y dinamismo al considerar los problemas como construcciones analíticas, ya que a medida que se va "solucionando" el problema planteado, cambia la oportunidad de mejora establecida, cambia el problema, convirtiéndose en un proceso continuo de renovación.

#### **4.3.2. Relevancia Pública de la Problemática.**

Una vez identificada la naturaleza del problema y establecida su vinculación con su posible solución, el siguiente paso, de acuerdo a los planteamientos de Subirats, sería si éste puede dar lugar a la acción del poder público municipal. Al respecto, en principio puede establecerse que al tratarse de una función sustantiva de los gobiernos municipales, y más aun, por ser un mandato de la Constitución Federal, tal consideración estaría implícita en relación a la propia actividad municipal. Sin embargo, vale la pena hacer algunas acotaciones con el objeto de precisar esta fase del análisis.

En primer lugar habría que distinguir entre lo que la literatura especializada llama "problemas" y lo que podría denominarse "temas" o "cuestiones"; aquí lo importante es establecer bajo distintas ópticas, aquellas situaciones cuyas características resulten relevantes para ser tomadas precisamente como problemas por parte de los poderes públicos -recordemos que se está hablando de la institución municipal-, y por tanto susceptibles de formar parte del programa o agenda de esos mismos poderes.

En el caso que nos ocupa, las deficiencias en la prestación de los servicios públicos constituyen desde luego un problema, ya que se éstos se encuentran íntimamente ligados al nivel de vida de la población al ser satisfactores de necesidades básicas de las sociedades modernas.

En términos generales nos dice Subirats, sería necesario establecer por qué determinados problemas pueden llegar a formar parte de la acción de los poderes públicos y otros no.

El argumento central hacia esta situación reside en que una de las causas primordiales es la limitación de recursos, principalmente económicos, aunque puede derivar también de la limitación de recursos humanos y técnicos, a los que habría que agregar como una posibilidad, dependiendo de la naturaleza del problema, la falta de legislación sobre el tema que autorice en determinado momento la acción, la falta de voluntad política o de adecuada presión por parte de los medios de comunicación o de los sectores y actores implicados.

Bajo los parámetros mencionados se tiene que existe una competencia entre cuestiones o temas planteados.

Trasladando tales consideraciones al tema en cuestión, se puede partir de tres hechos o niveles de competencia relevantes: Uno referido a la situación ya mencionada de que la prestación de los servicios públicos constituye una actividad sustantiva de la administración pública municipal, por lo que la competencia entre problemas o temas planteados se da en primera instancia entre la prestación de servicios públicos en general, es decir, como una función básica de los gobiernos municipales y otras actividades sustantivas de la institución municipal, como lo son la planeación del desarrollo urbano y ecológico, la dotación de infraestructura urbana a través de la ejecución de obras públicas, la creación y promoción de actividades relacionadas con el desarrollo social como educación, cultura, deporte, salud y otras, así como la promoción del desarrollo económico de acuerdo a las características de cada localidad.

Como un segundo punto a considerar, tenemos otro tipo de "competencia", esta vez entre la prestación de servicios públicos, nuevamente considerada como función global y las funciones adjetivas o de apoyo que realizan los gobiernos municipales. Estas funciones consisten esencialmente en las tareas de administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como actividades relacionadas a las adquisiciones, almacenes e inventarios.

Esta situación, que es observable en toda clase de municipios, es más notoria en aquellos de tipo metropolitano, donde el gran tamaño de sus estructuras administrativas y el volumen de recursos que se tienen que administrar, origina que muchas veces se tenga mayor gasto corriente que gasto de inversión, provocando con ello que las necesidades reales de la población, manifestadas principalmente en la atención eficiente de los servicios públicos, a veces se vean relegadas a segundo término.

Finalmente, el tercer nivel de "competencia", que de hecho es el más importante, se lleva a cabo entre los propios servicios públicos. Es una situación generalizada, que ante la escasez de recursos por un lado y la creciente demanda de servicios por el otro, la prestación de éstos últimos tiene que ser sometida a un programa, donde cada servicio es regulado en un régimen de prioridades determinado por el gobierno municipal, las necesidades manifestadas por la comunidad en su conjunto y por grupos particulares de población, identificables en colonias, barrios, fraccionamientos, etc., pero también por grupos con intereses definidos, como asociaciones de industriales y comerciantes, por ejemplo.

Por otro lado, y como ya se ha dicho, la prestación de servicios públicos, por tratarse de una actividad permanente y continua, no constituye un nuevo tema o cuestión a considerar por parte del poder público municipal para ser incluida en su agenda o programa de actuación. Lo que en determinado momento puede resultar importante, es precisar los mecanismos bajo los cuales se puede prestar dichos servicios con mayores márgenes de eficiencia y eficacia, implicando desde luego el establecimiento de un programa o régimen de prioridades, en donde en cada caso, el poder público municipal establece acciones a realizar en tiempo y espacio.

Por otra parte, Subirats plantea algunos elementos que deben tomarse en cuenta para que determinado tema o cuestión sea susceptible de considerarse problema público.

Para el caso de los servicios públicos, tales elementos, los cuales serán examinados a continuación, pueden trasladarse al problema específico de las deficiencias generadas en su prestación, provocado en buena parte por las modalidades con que aquéllos son proporcionados.

El primer elemento a señalar es si el tema o cuestión ha alcanzado proporciones de crisis. En general puede establecerse que cuando las necesidades colectivas manifestadas en servicios públicos, no son satisfechas plenamente, como frecuentemente sucede en municipios de todo tipo, se corre el riesgo de que las autoridades municipales enfrenten problemas de legitimidad, pérdida de credibilidad e incluso de manifestaciones de grupos sociales, tocando las fibras más sensibles de la relación gobierno-sociedad. Un ejemplo claro al respecto lo tenemos con las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en los años de 1993 y 1995, en donde se amplía la gama de servicios públicos que son susceptibles de ser prestados bajo el régimen de concesión, mostrando con ello la tendencia cada vez más marcada, al reconocimiento de efectuar formas de gestión gubernamental más abiertas que generen una actuación lo más eficaz y eficientemente posible. Cabe añadir que con frecuencia la gestión gubernamental tiende a modificarse ante la posibilidad de agravamiento de determinada situación para anticiparse a una posible situación de crisis.

El segundo elemento que puede tomarse en consideración es el relativo al marco global que envuelve las formas de gestión gubernamental. Sobre el particular, cabe decir que la prestación de servicios públicos es la principal actividad que realiza la institución municipal, por lo que ciertas características significativas sobre sus formas o mecanismos de prestación, redundarán en una imagen "ampliada" de la institución municipal.

Un tercer punto hace referencia a que en muchas ocasiones, determinados temas atraen la atención de los medios de comunicación, las deficiencias en la prestación de los servicios públicos, siendo la principal función municipal, frecuentemente son el centro de notas, artículos y críticas periodísticas, sobre todo por parte de los medios impresos a nivel local.

Un cuarto elemento considera un incremento sustancial en la importancia global de la función de prestación de servicios públicos. De manera especial, es importante señalar que las reformas al Artículo 115 Constitucional en el año de 1983, redefinen la función municipal, a partir de entonces, la preocupación por prestar servicios públicos de manera eficiente ha sido creciente.

Finalmente, es imprescindible entender que la prestación de servicios públicos constituye un tema que, por obvias razones, alcanza gran notoriedad pública, al conectar con tendencias y valores que en determinadas circunstancias puede resultar un tema de moda. El caso del proceso de "adelgazamiento del Estado" iniciado desde 1982 en nuestro país y acentuado en años recientes, resulta un claro ejemplo sobre estas tendencias.

Como corolario a este punto, puede establecerse que la prestación de servicios públicos, en tanto problemática, es un asunto cuya relevancia pública es indiscutible, donde precisamente el carácter implícito de ser una actividad dirigida a la satisfacción de necesidades colectivas, garantiza la intervención gubernamental, en este caso del nivel municipal. Lo que se precisa es más bien un cambio en las formas de actuación, de tal suerte que con el establecimiento de otro tipo de mecanismos para llevar a cabo tal función, pueda incrementarse la efectividad de las tareas municipales en este rubro.

En resumen, todos los elementos arriba señalados conducen al establecimiento de un parámetro general de análisis: las formas de gestión para la prestación de servicios públicos de la institución municipal, y dentro de este marco, particularmente las efectuadas en municipios metropolitanos del Estado de México.

#### **4.3.3 Formación de la Agenda de Actuación del Poder Público Municipal.**

La agenda nos muestra cuál es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre "lo que se debe resolver".

Una visión más amplia sobre el concepto de agenda, nos la da Jean Padiuleau,<sup>34</sup> este autor plantea que "La agenda política trátase de la que corresponde a los Estados-Naciones o de la que se refiere a comunidades locales, comprende el conjunto de problemas que se perciben como pidiendo un debate público y aun la intervención de las autoridades políticas legítimas. Tres rasgos delimitan el

---

<sup>34</sup> Citado por Ricardo Uvalle Berrón: "El Estado en Concreto"; Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1989; en "Objetivos y alcance de la gerencia pública", Revista del I.A.P.E.M. A. C., No. 9 enero-marzo de 1991, pág. 102.

perfil de los problemas inscritos o candidatos al 'menú'; si puede decirse así de la agenda política: I) Las élites (sindicales, administrativas, políticas); II) Las ciudades que deben estar más o menos organizadas definen una situación como problemática... que la califica como dependiente de la esfera que compete a las autoridades públicas y III) En fin, se espera la intervención de la sociedad política, incluida la opción de no hacer nada"

Se puede afirmar que en la formación del programa o agenda de actuación de los poderes públicos, en un momento determinado se concentra toda la compleja problemática de la definición de los problemas, agregación de intereses, así como su representación y organización. Cabe agregar que en este proceso intervienen en gran parte el número de gente afectada por el problema y las posibles medidas de solución.

Hay que recordar que la prestación de los servicios públicos municipales constituye una actividad permanente y continua, por lo que su "acceso" a la agenda no sólo está garantizada, sino que incluso sirve de parámetro para el acceso de otros problemas o cuestiones a la agenda del poder público municipal a cualquier nivel, pero particularmente en aquellos de tipo metropolitano, por las características que posee la actividad de prestación en este tipo de localidades.

Subirats apunta que los elementos a considerar para establecer si determinada cuestión es susceptible de convertirse en problema público, y a los cuales se hizo referencia en el punto precedente, no garantizan por sí mismos la "politización" del tema, y por lo tanto su acceso al programa o agenda. Este tránsito precisa de la intervención de aquellos que tienen cierta influencia en la formación del mismo. De esta forma, los grupos organizados representativos de intereses sociales (las asociaciones de colonos y los consejos de participación ciudadana, por ejemplo); los partidos políticos; los sectores influyentes del aparato burocrático (Federal, Estatal y Municipal); los formadores de opinión (diarios locales); las previsibles acciones de protesta de los sectores afectados por la posible actuación; grupos de interés identificables (ecologistas, jubilados, etc.); los formuladores de políticas públicas dentro del propio aparato administrativo municipal, todos ellos pueden intervenir y en su momento definir el momento del tránsito entre el surgimiento de la cuestión y su inclusión o permanencia dentro del programa o agenda de actuación pública.

En el campo de la prestación de servicios públicos, los grupos y/o sectores influyentes intervienen en el momento de dar prioridad a la atención de algún servicio, de tal suerte que la situación comentada líneas arriba sobre "lo que se debe resolver", se sitúa ahora en el ámbito de qué debe resolverse en determinado tiempo, considerando los recursos disponibles para la prestación de los servicios públicos, otras funciones de la administración municipal y la presión de los grupos o actores involucrados.

Así, para el gobierno municipal puede ser prioritario pavimentar las calles de cierta colonia, pero al mismo tiempo, los habitantes afectados estiman más conveniente que sea introducido el alumbrado público primero, prevaleciendo de cualquier forma la necesidad de pavimentar las calles; o quizá incluso se presente la situación de que algún medio informativo destaque una opinión al respecto y se incline la balanza hacia alguna de las dos posiciones.

Algunas de las acotaciones vertidas por el autor español, conducen al establecimiento de que el camino de acceso al programa o agenda, depende en buena parte del nivel de crisis o escándalo que ha asumido el tema planteado. Bajo esta perspectiva, los efectos de "crisis" sobre el programa de actuación pueden ser de desplazamiento, de expansión o de transformación.

En el caso de desplazamiento se estaría haciendo alusión a una pérdida de status de "problema público a resolver" provocado por la situación de crisis planteada. Si se trata de una situación de expansión, entonces la crisis provoca un reforzamiento de una o más áreas de actuación pública. Finalmente, para el caso de la transformación, se hace referencia a una posible modificación de la situación debido a un nuevo establecimiento de prioridades.

En la prestación de servicios públicos, una situación de "desplazamiento" sería muy difícil de advertir, ya que el carácter permanente y continuo de la actividad, aun y cuando determinado servicio se proporcionara con el máximo de eficiencia y eficacia posible, siempre sería objeto de atención por ser destinado a la satisfacción de necesidades colectivas, que por otro lado, éstas son crecientes.

La situación de "reforzamiento" estaría dada cuando un determinado servicio público se prestara de manera irregular, discontinua y/o con insuficiencia en el margen de cobertura, que por cierto suelen ser las más comunes. En este caso, la autoridad tendrá que buscar opciones y "reforzar" ciertas áreas de su gestión a efecto de superar la situación de "crisis", entendiendo este concepto como una insatisfacción relativa a una demanda o necesidad que precisa de la intervención pública.

Finalmente, dentro del nivel de "transformación", la prestación de servicios públicos como función global, puede sufrir al interior un cambio de prioridades motivado por causas que pueden ir desde modificaciones en la estructura presupuestal, hasta un cambio en la percepción y vías de solución o mejoramiento del problema.

Otro grupo de consideraciones igualmente importantes tienen su origen en el papel del gobierno o del organismo decisor en la formación del programa o agenda.

Una primera opción, nos dice Subirats, es la denominada "alternativa pluralista", la cual consiste en dejar que el tiempo transcurra, donde una actitud más o menos pasiva es asumida por el organismo decisor. Esta actitud implica percibir sólo como un dato las diversas fuerzas sociales y los niveles de representación social existentes.

Una segunda vía estaría dada por una participación más activa del organismo decisor, para reforzar o impulsar determinada "visión" del problema o asunto a resolver.

Por último, una tercera alternativa tendría la característica esencial de ser anticipatoria y no reactiva; tal actitud consistiría en ser de previsión por parte del organismo decisor ante un posible agravamiento de "crisis" posterior. Bajo esta perspectiva, la existencia de ciertas "señales" de los sectores y grupos afectados resultan de notable injerencia.

Nuevamente, aplicando estos tres criterios al caso que nos ocupa, se tiene que la primera opción resulta fuera de toda consideración, dado que la función de prestación de servicios públicos municipales resulta vital para la población, por lo que una actitud pasiva del gobierno municipal

implicaría irresponsabilidad, incapacidad o falta de decisión, y en casos extremos, falta de legitimidad de la institución municipal al no cumplir con un mandato constitucional.

De acuerdo a los propósitos de este trabajo de tesis, la segunda y tercera alternativas resultan ser ampliamente aplicables.

El establecimiento de una serie de opciones para prestar con mayores índices de eficiencia y eficacia los servicios públicos, obedece a un criterio de reforzamiento de cierta visión sobre dicha actividad operada desde el organismo decisor, que en este caso, sería el ayuntamiento de cada municipio estudiado en su carácter de órgano colegiado. Esta visión a su vez, tendría como punto de referencia la necesidad de estructurar respuestas para el corto y mediano plazos, basada en las diversas formas o modalidades de prestación existentes legalmente, de tal suerte que la intervención del poder público municipal en cada caso, tenga como objetivo central mejorar la prestación de los servicios públicos que le competen, en términos de calidad y de nivel de cobertura en cada uno de ellos.

Para concluir con este grupo de ideas, Subrats abunda señalando que en la dinámica de formación de la agenda, pueden considerarse tres características generales las cuales permiten que un determinado tema o cuestión pueda incluirse en el programa de actuación.

La primera de ellas consiste en valorar el grado de apoyo que determinado tema o cuestión puede absorber; dicho en otras palabras, valorar el impacto general de la cuestión. En segundo lugar, valorar su significación, o lo que es lo mismo, su nivel de impacto sobre la realidad social. Por último, medir la viabilidad de la solución anticipada y previsible.

En el ámbito de la prestación de los servicios públicos municipales, tales consideraciones consisten básicamente en tres aspectos que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Los servicios públicos cumplen la función de satisfacer necesidades colectivas, por lo que toda decisión encaminada a mejorar su prestación, tendrá repercusiones sobre la generalidad de la

población. Lo mismo ocurre en caso contrario, es decir, cuando se tiene un servicio público deficiente y no se actúa para revertir tal situación.

- En las sociedades modernas, parte fundamental del nivel de vida de la población se determina a través del acceso que los grupos de población tienen a ciertos satisfactores sociales: educación, salud, vivienda y servicios públicos principalmente. Con este parámetro, no resulta difícil establecer la importancia que posee una eficiente prestación de los servicios públicos.
- Las alternativas que tiene la institución municipal para mejorar la prestación de los servicios públicos, de acuerdo a la problemática expuesta, se centran en las formas o modalidades que puede asumir tal actividad, observando el marco legal correspondiente y sobre todo apelando a la autonomía municipal para decidir, en cada caso, la forma específica de prestación del servicio, de tal suerte que las propuestas contenidas en este capítulo, tienen un grado o margen de viabilidad relativamente amplio.

Junto a estos aspectos, se añaden algunos principios de imprescindible consideración en el proceso de formación de la agenda o programa de actuación pública. Estos factores se sintetizan en los siguientes puntos:

#### **1). Los Hechos.**

Al establecer que existen deficiencias en la prestación de los servicios públicos, manifestadas por el déficit en los niveles de cobertura, en cada caso, para los cinco municipios estudiados, tenemos que existen grupos poblacionales importantes que no tienen acceso o sólo lo tienen de manera parcial al mínimo de satisfactores básicos, que como ya se ha comentado son sumamente importantes para elevar su calidad de vida. La percepción del problema del lado de las autoridades municipales, se sitúa en la falta de recursos suficientes para atender las crecientes necesidades de la población, generadas por su crecimiento natural y por el crecimiento urbano y suburbano, muchas veces en forma desordenada. Por el lado de la población afectada, la visión se centra en dos rubros: En primer lugar se percibe cierta obligatoriedad de las autoridades municipales para proporcionar el

servicio; en segundo lugar, se aprecia algún tipo de "espíritu" de colaboración de la población para contribuir con dinero, en especie o mano de obra, a la obtención de determinados servicios públicos. Por último, cabe señalar que la intensidad del problema es constante, al tratarse, como en reiteradas ocasiones se ha dicho, de una función de carácter obligatorio, permanente y continua de la administración municipal.

#### **II).- La Organización de los Grupos Presentes.**

Normalmente, tratándose de municipios grandes como los que ahora estudiamos, la población local suele organizarse en asociaciones de colonos, juntas de vecinos, Consejos de Participación Ciudadana<sup>35</sup> y otros tipos de representación formal.

Estos grupos frecuentemente están conformados por un número significativo de miembros, representados en muchos casos por personas con alta solvencia moral y reconocimiento entre los miembros de la comunidad o grupos que representan.

#### **III).- La Problemática de la Representación.**

En este rubro no debe soslayarse la relación entre los sectores afectados y los mecanismos de representación política. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su Artículo 115, Fracción primera que los municipios "...serán administrados por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado."

Los ayuntamientos o cabildos cuentan con una estructura representativa combinada entre un criterio de mayoría relativa y otro de representación proporcional. Este mecanismo garantiza la

---

<sup>35</sup> Los Consejos de Participación Ciudadana son organismos auxiliares del ayuntamiento en la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en diversas materias, incluyendo de manera especial la prestación de servicios públicos. La integración, atribuciones y organización de éstos, se encuentran reguladas por los Artículos 72, 73, 74, 75 y 76 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

representación de los intereses, tendencias, proyectos e ideologías de los miembros, grupos y partidos políticos existentes.

#### **IV).- Estructura Decisoria.**

En este punto, hay que observar la relación entre los sectores afectados y los actores relevantes del proceso de formación del programa o agenda de actuación público dentro de la estructura formalmente establecida.

Relacionado con el inciso anterior, es necesario precisar que los procesos de decisión en el nivel municipal de gobierno son de tipo político, al ser los ayuntamientos quienes por mayoría acuerdan las decisiones a tomar en las diversas esferas de la administración municipal.

#### **V).- Tradición o Capacidad de Respuesta del Sistema.**

Con este parámetro, la situación a observar será la percepción sobre la capacidad de respuesta del sistema que tienen los grupos afectados. En opinión de Subirats, plantearse esta situación puede resolver ciertas dudas sobre el nivel de resultados que se espera alcanzar.

Aquí, lo importante es que al interior de cada municipio estudiado, los grupos afectados: asociaciones de colonos, juntas de vecinos, consejos de colaboración, asociaciones de industriales y comerciantes e incluso grupos no organizados pero que en determinado momento se vean afectados directa o indirectamente por una acción relativa a la prestación de uno o varios servicios públicos, evalúen cuáles han sido tradicionalmente los mecanismos que históricamente han empleado las autoridades municipales.

En los últimos años, en el Estado de México y particularmente en municipios importantes como los que se refieren en este trabajo de tesis, se ha observado que los diversos grupos que integran a la población suelen encontrarse muy politizados, generando con ello fuertes niveles de conciencia sobre diversos aspectos de la vida municipal, particularmente en aquellos relacionados a su

bienestar social y económico. Esta situación ha promovido a su vez, que las autoridades municipales tiendan a actuar sobre determinados problemas de forma expedita, facilitando los procesos de comunicación entre actores o grupos afectados y las autoridades, así como las vías de solución a problemas específicos y también de carácter general.

#### **VI).- Liderazgo.**

Tomar en cuenta este elemento implica conocer, al interior de cada grupo o actor implicado, el proceso de selección de los líderes, su grado de autoridad, así como su capacidad y estilo de conexión.

Al igual que el inciso anterior, es frecuente que en localidades grandes los diversos grupos afectados se encuentran vinculados en su mayoría con partidos políticos, y los menos, no encuentran afinidad con alguna tendencia o ideología, pero si participan como grupos de presión.

Cuando se trata de actores vinculados con partidos políticos, normalmente el proceso de selección de los líderes guarda estrecha relación con arreglos de la dirigencia de cada partido a nivel local y la representación formal de intereses de determinado grupo.

Sobre el grado de autoridad, los líderes de los grupos o actores frecuentemente cuentan con apoyo de lo que podría llamarse "las bases", ya que normalmente cuentan con mecanismos de elección democráticos. Es de mencionarse, que cuando en cierto grupo o actor, el líder, formal o informalmente elegido, no cuenta con el respaldo suficiente o no tiene la capacidad de negociación necesaria para representar los intereses del grupo, el grado de autoridad se desintegra, dando lugar a un desajuste o incluso hasta un rompimiento en la estructura interna del grupo de que se trate, provocando al mismo tiempo una pérdida de la capacidad de conexión con las autoridades municipales.

Como un elemento adicional a los planteamientos de Subirats, es preciso puntualizar que los aspectos referidos líneas arriba, no sólo contribuyen a establecer si determinado tema o cuestión

resulta de tal relevancia como para formar parte del programa o agenda de actuación pública, sino particularmente en el caso que nos ocupa, instituir un régimen de prioridades para mejorar la atención de los servicios públicos en cada municipio referido. Tales consideraciones permitirán establecer en cada caso, sobre qué servicios deberá actuarse en primer término y cuáles podrán dejarse para después, examinando las características de cada servicio como son: nivel de cobertura; recursos financieros, humanos y técnicos disponibles; el marco legal correspondiente y otro tipo de factores que en particular determinarán el régimen de prioridades para la prestación de servicios públicos.

Como corolario a esta parte, es de señalarse que el proceso de establecimiento de prioridades implica inferir una cierta visión oficial del o los problemas a resolver, que desde la perspectiva de los diversos actores implicados puede tener distintas consideraciones, generándose así diferentes versiones sobre un mismo problema ligado a su posible solución.

Es igualmente importante mencionar que a nivel de los poderes públicos municipales, esta "visión oficial" tiene un carácter provisional, mientras no se de, en su caso, el debate a nivel de cabildo o incluso de la legislatura local. También merece consideración el hecho de que la correlación de fuerzas existente en cada municipio puede modificarse, lo que puede llevar a una redefinición, y en casos extremos, hasta la desaparición del problema como parte de la agenda o programa de actuación.

#### **4.3.4. Análisis del Problema Previo a la Toma de Decisiones.**

En los puntos precedentes, se ha observado como en la formación de la agenda o programa de actuación del poder público municipal, intervienen una serie de elementos o factores cuya característica es que son poco controlables desde la instancia decisoria, además de provocar que los procesos de decisión sufran de alteraciones e incluso se condicionen al ambiente externo.

También es importante señalar que normalmente no existe ni la tranquilidad ni el tiempo suficiente a nivel político como para efectuar análisis previos a la toma de decisiones.

Es muy claro que para cierto tipo de problemas la decisión tiene que ser rápida; sin embargo, en opinión de Subirats es imprescindible mejorar el sistema de decisión.

Desde nuestra perspectiva, esta es una cuestión de singular importancia, sobre todo cuando del nivel municipal de gobierno se trata.

Diversas situaciones como la falta de planeación, de programas bien definidos conceptual y operativamente y en algunos casos la premura para actuar sobre cierta situación, hacen necesario que a nivel local se cuente con algunos elementos de tipo instrumental para que los centros decisorios evalúen la necesidad de realizar análisis previos a la toma de decisiones. Es importante recalcar que las propuestas contenidas en este trabajo para mejorar la prestación de servicios públicos en los municipios metropolitanos del Estado de México son de carácter general, y desde otro ángulo, es precisamente al interior de cada municipio estudiado, donde sería aconsejable efectuar el referido análisis, antes de tomar alguna decisión para solucionar determinado problema .

Es indudable de igual forma que cada municipio tiene su ambiente específico, conformado por un sistema de valores que puede variar de uno a otro. Sin embargo, es posible precisar algunos criterios de carácter general, los cuales deben ser tomados en cuenta por la insatancia decisoria en cada municipio estudiado y "aterrizando" desde luego cada elemento a considerar con las circunstancias propias de cada caso.

En este sentido, el primer criterio tiene que ver con el contexto del tema o cuestión planteado. El primer elemento se basa en limitar lo más posible las decisiones urgentes a tomar, de tal suerte que exista un lapso razonable de tiempo a efecto de realizar algún tipo de estudio más detallado sobre la (s) vía (s) de solución, referidas, en este caso, a hacer más eficiente la prestación de servicios públicos.

Un segundo elemento estaría dado por las implicaciones políticas que representa la decisión o conjunto de decisiones, donde habría que incluir las repercusiones en la propia organización

municipal, los ámbitos de competencia con los Gobiernos Federal y Estatal, con grupos de presión y otros actores que pueden o podrían intervenir en el proceso.

En este sentido, Subirats subraya el hecho de que cuando se trata de temas cuyo contenido entraña una especial sensibilidad -tal y como sucede con los planteamientos de este trabajo de tesis-, puede suceder aconsejar un análisis más detallado, o por el contrario, desaconsejar el mismo. La politización del asunto o tema a resolver resulta así un "arma de doble filo", ya que es posible que se requiera de mayores análisis para defender y sustentar en determinado momento la decisión tomada; pero por otra parte, al proceder al análisis se está ensanchando el tema o cuestión y por lo tanto haciéndolo más propenso a posiciones críticas.

Por otro lado debe tenerse muy en cuenta que toda medida relacionada con los servicios públicos resulta de singular importancia para la organización municipal. En estos términos, y dependiendo del tipo de servicio público, en cada ayuntamiento debe evaluarse la necesidad de efectuar análisis previos a la toma de decisiones. Asimismo, es conveniente observar cuál es la posición de los diversos grupos o partes afectados, y si ésta es muy clara y definida, de tal forma que sea recomendable efectuar análisis previo, o como ya se ha comentado, desaconsejar el mismo.

Un segundo criterio guarda relación con las características internas del tema. Con este parámetro, un primer factor a considerar, de acuerdo con la estructura y propuestas de este trabajo, sería basar el planteamiento para mejorar la prestación de los servicios públicos, en las formas o modalidades que para ello están establecidas, de tal suerte que las diversas alternativas se centran en una forma o modalidad de prestación para cada servicio, observando el marco legal correspondiente, así como otros factores de tipo técnico y presupuestal, principalmente.

La prestación de los servicios públicos es un tema de cierta complejidad que implica un grado de incertidumbre manejable y por supuesto de previsibles consecuencias.

También es de señalarse, como característica importante, que la prestación de servicios públicos tiene elementos objetivables y fáciles de cuantificar, como el nivel de cobertura por ejemplo, lo que

en determinado momento y dependiendo de cada caso, permite la comparación sobre las medidas a tomar, tornándose recomendable el análisis previo, no sólo desde la instancia decisora, sino del resto de los actores afectados o involucrados.

En el mismo sentido, puede establecerse que la prestación de servicios públicos constituye un tema que incluye la presencia de ciertos valores socialmente polémicos, aquí tendríamos el caso de que todo tipo de análisis realizado deberá limitarse a los hechos, o en su defecto, a evaluar los valores que desde cada perspectiva pudieran ser incorporados al tema en cuestión.

El tercer criterio conlleva a considerar las repercusiones del tema. Asuntos como cambios de una estructura administrativa o el término de una función o conjunto de actividades, deben ser evaluados a la luz de un análisis específico.

Otros elementos se centran en el tamaño y composición de la gente afectada. Cuanta más gente se vea vinculada al plantearse tal o cual decisión, mayor será la necesidad de efectuar análisis previos. Igualmente es importante evaluar, a nivel de cada grupo afectado, su grado de fuerza, organización y capacidad de movilización. Mientras mayor relevancia tengan estos factores, mayor será la necesidad de contar con los elementos suficientes desde el punto de vista analítico que permitan en determinado momento justificar las medidas a tomar y al mismo tiempo signifiquen un soporte técnico a la decisión política.

Resulta altamente útil valorar si la decisión en particular o el tema (los servicios públicos) en general, pueden tener repercusiones o afectar otros rubros. Un ejemplo muy claro se observa con el servicio de limpia, cuyo ámbito guarda estrecha relación con temas como la ecología, por lo que toda decisión encaminada a mejorar el servicio, tendrá necesariamente consecuencias en el campo ecológico de cada localidad.

Finalmente, el cuarto criterio está determinado por los costos, tanto de la acción que en determinado momento pueda desarrollarse, como los del análisis previo a la toma de decisiones, en su caso.

Cuando se trata de tomar decisiones que implican fuertes inversiones, no sólo de tipo financiero, sino de recursos técnicos y humanos, es recomendable acudir al análisis.

En otros casos, el tomar cierta decisión únicamente implica un leve incremento de costos en los programas que normalmente se ejecutan, tal y como sucede con la prestación de la mayoría de los servicios públicos municipales, al ser esta una actividad continua de la administración pública municipal, la cual normalmente se presta en forma directa.

Por otra parte, y dependiendo de las características de cada servicio, es recomendable valorar el factor tiempo de las inversiones, es decir, si éstas pudieran quedar comprometidas en lapsos largos, incluso, fuera de los periodos de gobierno municipales.

Por último, un factor también a tener en cuenta es el costo del análisis en sí mismo para determinar, en todo caso, si vale la pena hacerlo y posteriormente utilizarlo en forma real y efectiva.

Como un elemento de aplicación, Subirats apunta que los criterios referidos pueden ser organizados de tal manera que faciliten su evaluación. Una matriz de prioridades, por ejemplo, donde pudieran advertirse aquellos elementos que propicien la realización del análisis y aquellos otros que lo desaconsejen, desde luego facilitaría la toma de decisiones.

Otra vía sería la utilización de "árboles decisionales", los cuales permiten seguir, de manera gráfica, de distintos elementos o valoraciones efectuadas, al mismo tiempo que introducir variables disuasorias para realizar el análisis.

Cabe precisar que los cuatro criterios vertidos constituyen una visión de carácter instrumental establecida con el propósito de brindar a la instancia decisora dentro de cada municipio, parámetros de evaluación previos a la toma de decisiones, obviamente referidas a hacer más eficiente la prestación de servicios públicos en cada localidad. En este sentido, es de señalarse que estos criterios y los elementos que los conforman no son los únicos, y que dependiendo de cada realidad

municipal, de sus circunstancias y de su entorno, podrá ampliarse o reducirse la gama de factores que habrán de tomarse en cuenta para tomar mejores decisiones.

#### **4.3.5. Análisis de Prospectiva.**

En los puntos precedentes se establecieron por un lado, las características que reviste la problemática que enfrentan los municipios metropolitanos del Estado de México para poder prestar con mayores niveles de eficiencia y eficacia los servicios públicos, y por el otro, la necesidad de que los poderes públicos municipales actúen sobre la problemática expuesta, basados fundamentalmente en las modalidades o formas de prestación, que como opciones, tiene la instancia municipal para desarrollar dicha función.

Continuando con el enfoque de políticas públicas, en las siguientes líneas se pretende establecer, como primer punto, las diferentes propuestas de solución o alternativas de acción, así como sus posibles consecuencias, y en segundo lugar, precisar en términos de recomendaciones, aquellas vías de solución que puedan resultar más apropiadas. Para ello, es necesario partir del análisis de prospectiva.

El análisis de prospectiva consiste básicamente en un método de generación de información sobre situaciones futuras de tipo social, tomando como punto de referencia la naturaleza misma del problema planteado. De hecho, -nos dice Subirats- cuando se establecen ciertas opciones, al mismo tiempo se estima algún tipo de previsiones sobre el futuro. El objetivo de este tipo de análisis es comprender y en cierto sentido controlar el entorno humano y material, al establecer la mejor vía de acción entre las que el futuro permite.

De esta forma, el primer elemento a considerar es el "tipo de futuro" sobre el que se quiere actuar y así ofrecer diversas opciones o vías de solución a la instancia decisora, que en este caso es el poder público municipal representado por el ayuntamiento de que se trate.

Como en reiteradas ocasiones se ha mencionado a lo largo de este trabajo de tesis, la prestación eficaz y eficiente de servicios públicos, desde el punto de vista de la población o comunidad que los recibe, significa el acceso a mejores niveles de vida y la obtención de una serie de satisfactores propios de las sociedades modernas. Del lado de la administración pública municipal, la satisfacción de tales necesidades debe plantearse en términos de objetivos o metas, pudiendo ser éstos de carácter general o específico.

A partir de lo que en apartados precedentes se denominó como "hechos significativos", es decir, el déficit existente en la prestación de los servicios públicos en los municipios de referencia; el primer objetivo de carácter general que deben proponerse los ayuntamientos es reducir el déficit en la prestación de servicios públicos, o en sentido inverso, ampliar los niveles de cobertura de los mismos. Esto sería aplicable fundamentalmente a servicios cuya prestación sea cuantificable de manera clara y precisa, como dotación de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública, y limpia, principalmente. Otro tipo de servicios difíciles de cuantificar en términos de cobertura como serían parques, jardines, áreas verdes y recreativas, empleo y rastros, pueden ser medidos bajo criterios de mejoras tangibles: (construcción de tres parques o las obras de ampliación de un rastro), por citar algunos ejemplos.

Los objetivos o metas concretas deben establecerse bajo normas más operativas y concretas. Una visión más completa en relación a objetivos generales y específicos, se puede apreciar en los siguientes cuadros:

<b>OBJETIVOS GENERALES</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Elevar el nivel de vida de la población que habita en todo el territorio municipal.</li><li>• Elevar el nivel de vida de los grupos poblacionales o comunidades que no gocen de ciertos satisfactores básicos.</li><li>• Aumentar la cobertura en los servicios públicos que se ofrecen a la comunidad en general.</li><li>• Incrementar la eficacia y eficiencia en la administración de los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros municipales.</li></ul>

### OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Aumentar a 90% la cobertura en el servicio de agua potable en dos años.
- Incrementar de uno a dos policías por cada 700 habitantes.
- Reducir el gasto corriente en 20% durante el trienio e incrementarlo proporcionalmente en la atención directa de servicios públicos.
- Destinar un presupuesto especial para la modernización del rastro municipal.
- Construcción de cinco parques y repavimentación de 10,000 metros cuadrados de calles y avenidas.
- Crear un Fideicomiso para ampliar la cobertura de servicios asistenciales.
- Dar mantenimiento preventivo y correctivo a 400 luminarias para mejorar el servicio de alumbrado público.
- Adquisición de 20 camiones durante el periodo de gobierno para ampliar la calidad y cobertura en el servicio de limpia.
- Construcción de tres mercados en colonias populares del municipio.

Como puede observarse, el contenido de los objetivos generales prescinde normalmente del factor tiempo, y particularmente en el caso que nos ocupa, poseen la peculiaridad de ser permanentes, dada la característica de continuidad que reviste la actividad de prestación de servicios públicos. Bajo tales consideraciones, los objetivos generales serían aplicables a todos los municipios referidos en este trabajo de investigación, además de responder a un mandato constitucional.

Al respecto, recordemos que en la parte relativa a la conceptualización, se comentó que el fin último del Estado, independientemente de su organización política, es el bien común, y en virtud de ello, aquél se organiza de un modo particular con el propósito de satisfacer las necesidades de la colectividad, mismas que siempre se presentarán en tanto esta última subsista como organización política.

En ese mismo sentido, puede establecerse que los avances en el logro del objetivo general de incrementar los niveles de cobertura en la prestación de servicios públicos municipales, contribuyen

en buena medida a la consecución del objetivo de elevar el nivel de vida de la población a nivel local.

En cuanto al objetivo general de hacer más eficaz y eficiente la administración de los recursos de la administración municipal, cabe señalar la relación existente entre medios y fines, es decir, que para alcanzar el mencionado objetivo, debe tomarse muy en cuenta la importancia del proceso de ejecución.

Por lo que se refiere a los objetivos específicos, éstos representarían ciertas metas a lograr en plazos determinados, por lo cual tienen un carácter operativo y representan generalmente soluciones concretas cuya instrumentación estaría en función a la problemática inherente en la prestación de servicios públicos en cada municipio, así como de las capacidades de orden presupuestal y de tipo técnico, principalmente, para hacerle frente.

Retomando lo que sería en sí el objeto del análisis de prospectiva, para el caso que nos ocupa es necesario partir del examen global sobre las consecuencias de las políticas públicas existentes para la prestación de servicios públicos en los municipios metropolitanos del Estado de México.

En primer lugar, es importante destacar la tendencia generalizada -ya comentada- entre los municipios del país, a que éstos asuman directamente los servicios que son de su competencia en razón de lo establecido por el Artículo 115 de la Constitución Federal. Evidentemente se trata de una práctica que ha generado consecuencias nocivas para la propia actividad de prestación de los servicios públicos, como para otras funciones de la administración municipal, por ejemplo la promoción del desarrollo económico, renglón que frecuentemente no es considerado en su justa dimensión por los gobiernos municipales.

Con este planteamiento básico, puede afirmarse que de continuar con el actual esquema de prestación de servicios públicos, basado fundamentalmente en la forma directa, los municipios metropolitanos del Estado de México presentarán problemas cada vez más agudos de ineficiencia e insuficiencia en los niveles de cobertura; debido, entre otras razones, a que los presupuestos

municipales no crecen en la misma proporción que las necesidades y los costos para la operación de los servicios. Factores como la inmigración de habitantes del Distrito Federal y de otros Estados de la República hacia los municipios en estudio; el crecimiento desordenado de sus centros urbanos y zonas periféricas, han contribuido a que en términos generales se observe un retroceso -en ocasiones muy marcado- en la calidad y cantidad de servicios públicos necesarios en cada localidad de cada municipio.

Adicionalmente, puede anticiparse que se presentarían problemas serios en la estructuración del presupuesto público municipal, ya que con el propósito de solventar las crecientes necesidades de servicios públicos en cada municipio, se descuidarían otras áreas igualmente importantes como el desarrollo social (educación, cultura, salud, etc.) y el ya mencionado desarrollo económico.

Relacionado con el punto anterior, tenemos el endeudamiento público, que particularmente en municipios grandes, suele ser un mecanismo de financiamiento frecuentemente empleado para atender diversas necesidades en servicios públicos. En efecto, esta opción bien manejada puede ayudar a cubrir ciertos aspectos en la operación de los servicios, pero en situaciones de uso excesivo, mala administración o desvíos en sus propósitos, pueden acarrear mayores dificultades al ya de por sí insuficiente presupuesto municipal.

En el ámbito político, al no ser atendidas las demandas que plantea la comunidad, pudieran presentarse ciertos brotes de inconformidad por parte de los grupos afectados, provocando con ello un clima de desconfianza, incluso de pérdida de legitimidad y falta de gobernabilidad por parte de las autoridades municipales.

Otro aspecto que puede ser tratado por el análisis de prospectiva es el relativo a los contenidos y consecuencias de nuevas políticas.

Sobre este punto en particular, cabe mencionar el hecho de que en el ámbito de los municipios del Estado de México se han dado varias experiencias en la práctica de nuevas formas para realizar la gestión de la administración pública municipal, y de manera muy especial en los municipios objeto

de este estudio. Tal situación, establece en principio la comprensión de que el actual esquema de prestación de servicios públicos no es el mejor, ni para el desarrollo de la propia función, ni para la implantación de una administración municipal más sana y equilibrada, tanto en sus objetivos, como en los recursos financieros, humanos, técnicos y materiales necesarios para llevarlos a cabo.

De esta forma, el primer elemento previsible como consecuencia de los contenidos de las propuestas, es el cambio implícito en las formas de gestión y actuación de los gobiernos municipales; mismo que se hace necesario en virtud de la problemática expuesta en puntos precedentes.

Esta "nueva manera de hacer las cosas" traería consigo adicionalmente un nuevo marco en las relaciones políticas y administrativas entre los municipios metropolitanos, el Gobierno del Estado de México y el Gobierno Federal, cuya característica esencial sería hacer efectiva la autonomía municipal plasmada en la Carta Magna.

Desde el punto de vista organizacional, la adopción de las propuestas contenidas en la presente investigación, desde luego significaría cambios importantes en la estructura de la administración pública municipal, manifestados básicamente por la reestructuración de sus dependencias y la del aparato burocrático.

Otros aspectos de fuerte impacto se presentarían con la incorporación de los sectores social y privado en la procuración de ciertos satisfactores que requiere la comunidad. Esta apertura implicaría en principio una recomendable y sana redefinición, desde nuestro punto de vista, en cuanto a los ámbitos de "lo público" y "lo privado", ya que la prestación de algunos servicios públicos municipales que tradicionalmente siguen siendo proporcionados en su mayoría por los ayuntamientos en forma directa, pasarían a ser atendidos en modalidades indirectas, fundamentalmente bajo el régimen de fideicomiso o de concesión.

En resumen, se tiene que la aplicación de las medidas propuestas para hacer más eficiente la prestación de servicios públicos en los municipios metropolitanos del Estado de México, promueven

cambios en los sistemas con que actualmente son proporcionados, y que al paso del tiempo han comprobado su inherente limitación, al no cubrir, o hacerlo sólo de manera parcial, las crecientes necesidades de las diversas comunidades que integran a los municipios aquí estudiados.

En conjunto, el contenido de las propuestas responde a la necesidad de hacer más eficiente y eficaz la función de prestación de servicios públicos y a la consecución de los objetivos generales y específicos expresados páginas atrás, contribuyendo de esta forma a lograr que los diferentes grupos poblacionales que componen cada municipio y que se caracterizan por tener distintos niveles de acceso a los servicios, mejoren paulatinamente su condición actual.

En el ámbito de la administración pública municipal se promovería un uso más racional de los recursos para la prestación de los propios servicios públicos, así como en otras áreas o funciones igualmente importantes desarrolladas por la institución municipal.

Como conclusión a esta parte, es importante mencionar que con la exposición de este grupo de ideas, la justificación final de la prospectiva es intentar evaluar las consecuencias de implicaciones de las distintas asunciones, ofreciendo argumentos persuasivos que permitan ayudar a resolver problemas que los poderes públicos tienen planteados, en este caso referido al gobierno municipal.

#### **4.3.6. Propuestas de Acción.**

Entramos a la parte final de este trabajo de tesis, estructurando una serie de propuestas de carácter general y de tipo instrumental, para cada uno de los servicios públicos que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala como de competencia municipal.

En tal sentido, a continuación se enunciará el servicio público siguiendo el orden establecido en el Artículo 125 de la citada Ley, estableciendo ciertos elementos, que en un significado amplio, deben considerarse como estrategias o líneas de acción a seguir, para mejorar sustancialmente los niveles de cobertura y la calidad de los servicios públicos que actualmente son prestados en los municipios metropolitanos del Estado de México.

### **Servicio de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Aguas Residuales.**

Como se pudo observar en los cuadros-resumen sobre la situación actual que guarda la forma de prestación de este importante servicio público, el esquema predominante es del de Organismo Descentralizado.

A partir de 1991, año en que se expidió la Ley de Organismos Descentralizados para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de México, se establecieron las bases jurídicas para que el servicio fuera prestado bajo esta modalidad.

El organismo descentralizado ofrece varias ventajas, entre ellas cabe destacar en primer término que los ingresos obtenidos por la prestación del servicio (derechos), son exclusivos del propio organismo, a diferencia de prácticas anteriores en las que una dependencia de la administración pública municipal centralizada, proporcionaba el servicio en coordinación con la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, pero los ingresos por este concepto no siempre eran asignados a la prestación del mismo servicio, sino que en ocasiones parte de aquéllos eran destinados a sufragar, en el mejor de los casos, otros servicios públicos, aunque muchas veces eran empleados para solventar gasto corriente.

Otra ventaja importante es el hecho de que el servicio se vuelve más especializado, promoviendo de esta forma mayor eficacia y eficiencia en el manejo técnico, operativo y administrativo para su prestación.

Adicionalmente a los elementos arriba señalados, cabría establecer que al tratarse de la administración de un recurso por naturaleza escaso, el servicio de agua potable, y el de alcantarillado y saneamiento como servicios conexos, deben estar en manos de instituciones públicas, por lo que el actual esquema de prestación en los municipios de Ecatepec, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla y Toluca; así como la propuesta para crear un organismo en el municipio de Nezahualcóyotl, nos parecen medidas acertadas.

Cuestión aparte la constituye el servicio de tratamiento de aguas residuales. En este caso, se observa un déficit muy marcado en las plantas existentes para proporcionar el servicio en los municipios estudiados, máxime cuando estos se caracterizan por tener una alta concentración industrial y comercial. El problema consiste básicamente en que las aguas residuales son servidas en ríos y manantiales, o vertidas en los sistemas de alcantarillado sanitario y pluvial, provocando con ello contaminación, daños a la salud de las personas y a la infraestructura existente.

El establecimiento de este tipo de infraestructura suele ser caro, razón por la cual los organismos encargados de prestar el servicio a nivel municipal, así como la propia Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, no cuentan con los recursos suficientes para realizar las inversiones necesarias para estructurar eficientes y suficientes instalaciones. Ante tal déficit y el consiguiente problema ambiental, la mejor opción es concesionar el servicio.

Las industrias y comercios generan la mayor parte de la contaminación por las aguas servidas. En este sentido, el pago para el sostenimiento del servicio debe ser sufragado principalmente por los sectores referidos y apoyado por tarifas más accesibles en el caso de las aguas servidas por zonas habitacionales y fraccionamientos.

La concesión, atendiendo las disposiciones del Artículo 126 de la Ley Orgánica Municipal, debe asignarse en primera instancia a los interesados vecinos del municipio, teniendo como otras opciones a empresas nacionales o extranjeras.

Bajo el mismo esquema de concesión, otra opción es el establecimiento de plantas de tratamiento de aguas residuales en la modalidad de asociación intermunicipal. Este mecanismo tendría buenas posibilidades de aplicación, sobre todo en el caso de municipios conurbados entre sí como Tlalnepantla y Ecatepec y/o Naucalpan y Tlalnepantla.

### **Servicio de Alumbrado Público.**

Hasta antes de las reformas y adiciones a la Ley Orgánica Municipal en el año de 1995, este servicio, tradicionalmente cubierto en forma directa por los ayuntamientos, no era sujeto de concesión.

Tal situación plantea en principio la urgente necesidad de buscar nuevas modalidades para su prestación, o en su defecto, mecanismos alternos que apoyen la prestación del servicio, y cubrir así la demanda generada por nuevos asentamientos humanos y el inherente mantenimiento a la infraestructura existente.

La propuesta para hacer más eficiente la prestación de este servicio guarda relación, por un lado, con el conjunto de las propuestas desarrolladas en esta parte final, pero en otro sentido se relaciona con la propuesta específica para el servicio de limpia, mismo que se comentará a continuación.

### **Servicio de Limpia y Disposición de Desechos.**

Dado el crecimiento de sus centros poblacionales, para los municipios en estudio, la prestación eficiente de este servicio se ha convertido en una tarea ardua que implica destinar cantidades importantes de sus presupuestos, además que no genera contraprestación alguna.

El problema de la recolección, manejo y disposición final de los desechos sólidos en municipios tan grandes como los de tipo metropolitano, si no es atendido con prontitud y bajo una perspectiva integral, en el corto plazo podría entrar en una situación en la cual sería muy difícil recuperar los costos económicos y ambientales.

Dentro de esta compleja problemática, cabe destacar la contaminación generada de diversas formas a lo largo del proceso.

En primer término, es de mencionarse que a la polución del aire producida por las emisiones de vehículos automotores, industrias y comercios, habría que añadir la generada por la incineración de desechos sólidos y los tiraderos a cielo abierto.

En segundo lugar, la contaminación del suelo es provocada principalmente por los desechos sólidos, los cuales frecuentemente son arrojados en lotes baldíos, la vía pública y tiraderos clandestinos a cielo abierto, generando gran cantidad de fauna nociva.

Por otro lado, la gran variedad de actividades económicas que se desarrollan en los municipios objeto de esta propuesta, promueven la generación de grandes cantidades de desechos sólidos de muy diverso origen y variada composición.

Por ejemplo, en el municipio de Naucalpan se generan diariamente alrededor de 1,800 toneladas de desechos sólidos, cuyas fuentes provienen de zonas habitacionales, mercados, escuelas, hospitales oficinas y la vía pública. El total de estos desechos es recolectado por el servicio de limpia del municipio.

La generación de desechos sólidos de industrias, comercios, hoteles y restaurantes se estima en 400 toneladas al día. Estas fuentes no cuentan con el servicio de recolección o sólo lo tienen de manera parcial y esporádica. Tal situación se observa de manera similar en el resto de los municipios metropolitanos del Estado de México.

A diferencia de otros países, el problema generalizado en México comienza desde la recolección, ya que en la actualidad la mayoría de los desechos sólidos son separados y vendidos por el personal de limpia, quien usa tanto el tiempo como el equipo del municipio para llevar a cabo sus actividades, provocando con esto, además de la ineficiencia en el servicio, desviaciones de tipo económico entre el personal encargado de estos sistemas y fomentando a su vez un comercio clandestino que no paga impuestos a los ayuntamientos.

En conclusión, se tiene que la prestación del servicio es un complejo proceso en el que intervienen varias instancias. La propuesta en este sentido se concreta a concesionar el servicio de limpia bajo un enfoque integral que incluya las fases del proceso, así como otros beneficios alternos a su prestación.

La propuesta tiene su origen en la práctica observada en países desarrollados de Europa y particularmente en Estados Unidos; aunque en los últimos años países como Colombia y Costa Rica muestran ya experiencias de este tipo a nivel de sus gobiernos locales. A continuación se presenta lo que sería en términos generales el desarrollo de un programa de recolección y disposición final de desechos sólidos para municipios metropolitanos del Estado de México.

#### I). RECOLECCION.

1.- Reemplazar el equipo de recolección actual por tecnología avanzada en el área de desechos sólidos, lo que incluiría: camiones herméticos que eviten la caída de desechos sólidos y líquidos en la vía pública y eliminar al mismo tiempo las actividades de pepena; instalación de contenedores metálicos con tapa en lugares estratégicos, mismos que funcionarían como sitio de confinamiento donde los desechos sólidos serían depositados.

2.- La recolección de desechos sólidos se realizaría en su mayoría durante horario nocturno, para reducir el congestionamiento de tránsito y la contaminación.

3.- Implementación de un programa de capacitación intensiva del personal. (Que sería el mismo que en su momento ocupaba el ayuntamiento para prestar el servicio en forma directa).

4.- La empresa concesionaria instrumentaría programas específicos de concientización de la población en temas relacionados con desechos sólidos.

5.- El programa de recolección y disposición final representaría una alternativa para la industria y el comercio, ya que el concesionario ofrecería el servicio con mayor cobertura y calidad.

## II). PROCESAMIENTO.

Esta fase del proceso, desde el punto de vista estricto del servicio, tiene el propósito de reducir la cantidad de desechos sólidos que son depositados en el relleno sanitario, extendiendo la vida útil del mismo. Para tal efecto, el concesionario instalaría un centro de procesamiento y reciclaje con la incorporación como accionista del ayuntamiento, donde el pago de su participación sería cubierto con las utilidades que reporte la compañía. Este centro de procesamiento ofrecería varias ventajas, entre las que destacan:

- La actividad de separación se desarrollaría en forma metodológica y organizada, reduciendo los riesgos de contaminación y daños a la salud, tanto del personal de limpia como de la población en general.
- Se minimizarían los problemas del relleno sanitario.
- Se promovería la creación de fuentes de empleo.

En este último punto, es importante destacar que una procesadora promedio para separar y reciclar alrededor de 1,800 toneladas diarias, tendría que ocupar a 200 personas como mínimo.

Otro beneficio que se obtendría con la separación, reciclaje y procesamiento de desechos sólidos, sería el aprovechamiento de la materia orgánica, que representa alrededor del 50 % del total de los desperdicios, para la producción de composta (abono natural), la cual podría ser utilizada para recuperación de suelos erosionados en los municipios; o bien, crear microempresas con la participación de los sectores social, público y privado, para la producción y distribución de la composta hacia otros municipios y localidades con vocación agrícola.

### III). DESTINO FINAL.

Para esta última fase del proceso, la mejor alternativa es el desarrollo de rellenos sanitarios; este tipo de infraestructura consiste básicamente en un terreno muy profundo con extensión suficiente para dar cabida desechos sólidos a razón de 1,800 toneladas diarias en promedio.

Las ventajas en la utilización de rellenos sanitarios consisten en una notable reducción de la contaminación del aire y del agua al evitarse la incineración de desechos sólidos y los escurrimientos a los mantos freáticos.

Adicionalmente, la confinación de los desechos sólidos, una vez separados y reciclados reduciría considerablemente su volumen, logrando con ello prolongar la vida útil del relleno sanitario.

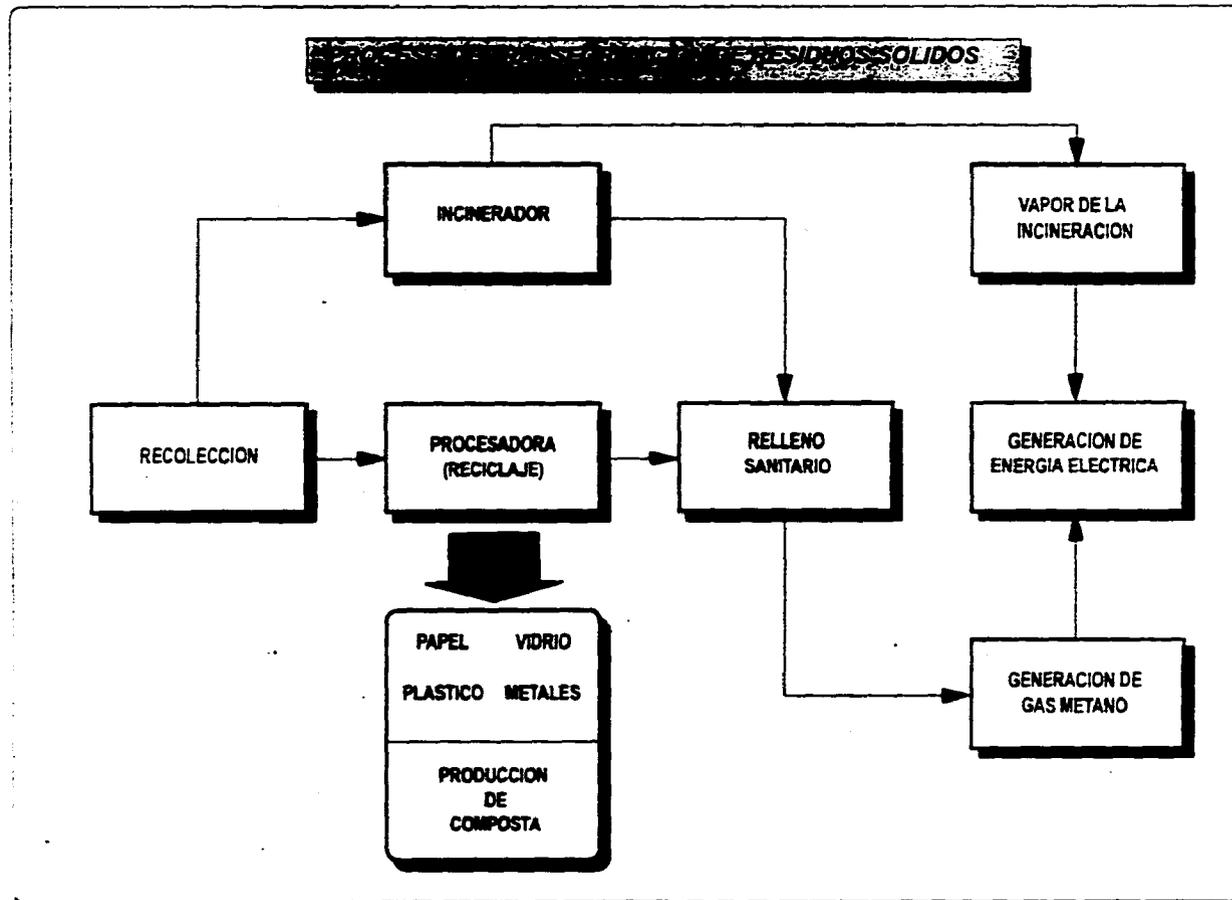
En esta parte del proceso, existe la posibilidad de integrar al proyecto la generación de energía eléctrica.

Los residuos sólidos, una vez que se asientan en el relleno sanitario, producen gas metano, mismo que puede ser transportado por tuberías instaladas desde el punto más profundo del relleno y que se irían extendiendo progresivamente a medida que el nivel del relleno también aumenta. Este proyecto alternativo se complementa con la instalación de sistemas de turbinas que utilizan el biogas producido por los desechos sólidos, conectadas a un generador eléctrico.



Como proyecto de apoyo a la generación de energía eléctrica, se puede implementar un proceso de incineración de desechos tóxicos, mismos que en la actualidad son depositados con el resto de los desechos; de esta forma, se reducirían problemas de contaminación y se daría mejor destino a esta clase de desperdicios.

Para la implementación del incinerador es necesario determinar un terreno con nula o baja densidad poblacional. A partir de esto, instalar una planta de generación de energía eléctrica a base de turbinas que funcionan por intermedio del vapor generado por depósitos de agua al ser calentados en el proceso de incineración. Para una mejor comprensión del proceso en su conjunto, puede observarse el siguiente esquema:



Es importante mencionar que los proyectos alternos para la generación de energía eléctrica, son factibles; y que su posible instrumentación tendría que sujetarse a la normatividad en materia de protección ambiental y demás disposiciones aplicables a nivel federal y estatal. De igual forma, los estudios preliminares de ambos proyectos tendrán que responder a las características de cada municipio.

La energía eléctrica producida puede emplearse para el suministro de alumbrado público en colonias o barrios que carecen del servicio. El mecanismo sería a través de una concesión a una empresa particular para la generación de la energía eléctrica, misma que sería distribuida posteriormente por la Compañía de Luz y Fuerza del Centro; en la empresa concesionaria, el ayuntamiento tendría una participación como accionista, y al igual que en la empresa procesadora, el pago de las acciones estaría cubierto por las utilidades obtenidas. Tal participación, aunque fuera mínima, le permitiría obtener ingresos adicionales para cubrir otro tipo de necesidades propias de su actividad.

Otra opción para la utilización de la energía eléctrica sería de tipo industrial y comercial; o bien, pudiera ocuparse en proyectos productivos impulsados por el propio ayuntamiento, como talleres artesanales y microempresas, apoyando a los sectores social y privado, contribuyendo así en la generación de empleo.

Como parte final de esta propuesta, es importante mencionar que a nivel de cada ayuntamiento se deben precisar los términos de la concesión, así como la forma y porcentajes de participación de aquél en los proyectos del centro de precesamiento y de la planta generadora de energía eléctrica.

### **Servicio de Mercados y Centrales de Abasto.**

Los mercados públicos, pese a constituirse en uno de los principales canales de distribución al menudeo, a través de los cuales se desplazan importantes volúmenes de alimentos y productos diversos para su comercialización, han demostrado en los últimos años limitaciones de carácter estructural para cumplir satisfactoriamente el rol social que les corresponde para satisfacer la creciente demanda de abasto de alimentos por parte de la población.

Este servicio público tradicionalmente ha sido prestado en forma directa por el nivel municipal de gobierno. No importando su grado de desarrollo, los ayuntamientos proporcionan la infraestructura consistente en la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las instalaciones necesarias para llevar a cabo la actividad comercial, además del gasto que conlleva el control administrativo de la función. A cambio, las autoridades municipales reciben aportaciones de los locatarios por concepto de derechos, mismos que nunca han sido suficientes para financiar por sí solos el servicio.

Por otro lado, es importante mencionar que independientemente de la función del servicio público como tal, los mercados públicos cumplen con un importante cometido en su sentido económico, reflejado en primera instancia al ser sustento de cientos de locatarios y sus familias; por otro lado, las actividades comerciales representan generación de empleos indirectos y el fomento de la inversión, que aunque en pequeña escala, resulta significativa para las economías locales.

Una primera aproximación para la determinación de la problemática que enfrenta el servicio, la constituye el carácter caduco que presentan las normas, políticas y procedimientos de los reglamentos de mercados, vigentes en cada municipio estudiado.

También se presentan deficiencias en diversos procesos financiero-administrativos, marcados esencialmente por inequidad entre los ingresos por concepto de derechos y el excesivo gasto corriente y de inversión que implica la administración de los mercados.

Salvo raras excepciones, los mercados se encuentran en condiciones de infraestructura deficiente, construcciones en mal estado, insuficientes o nulos servicios de apoyo como agua, luz, drenaje y limpia.

Otro aspecto de la problemática se presenta en situaciones evidentes como el expendio de productos de baja calidad, precios superiores a los que corren en canales alternos, pesos y medidas deficientes, falta de salubridad de los espacios ocupados por los locatarios, nula o deficiente presentación de los productos ofertados; que se encuentran en contradicción con las necesidades de la población consumidora manifestadas en demandas de servicios de calidad y el expendio de productos diversos a precios razonables.

La situación en la que se encuentran los locatarios de los mercados públicos, y consiguientemente su propio canal de comercialización, requiere de formas modernas que garanticen estar operando un negocio o espacio de su propiedad, para realizar inversiones adicionales que mejoren su operación comercial ante expectativas de mayores ingresos futuros.

Adicionalmente, es importante considerar la recuperación de la imagen de canal comercial eficaz para la distribución de alimentos de consumo popular al detalle; ésto en razón a cierto desplazamiento del que han sido objeto por parte de las tiendas de autoservicio, tianguis y mercados sobre ruedas.

Ante este panorama, la estrategia propuesta es la instrumentación de un programa de propiedad en condominio de los mercados existentes en cada municipio y de los que se construyan en un futuro para hacer viables los dos aspectos sustantivos de la comercialización: mercados públicos eficaces y competitivos con canales alternos y población usuaria satisfecha en su demanda de alimentos y productos diversos a precios razonables y de óptima calidad.

La implementación de la estrategia pretende corresponsabilizar a los locatarios en las gestiones propias de la operación y mantenimiento de sus locales, promoviendo al mismo tiempo una mayor utilización de las instalaciones, diferenciar la oferta y obtener mayor productividad en la función

social de los comerciantes, convirtiendo así a los mercados públicos en un canal de comercialización competitivo; adicionalmente, se propiciaría un cambio en la mentalidad tradicional de los locatarios hacia una actitud moderna y empresarial.

Bajo tales consideraciones, los comerciantes aportarían los recursos para la adquisición o construcción de sus locales, mientras que cada gobierno municipal gestionaría los fondos para la compra de terrenos y la realización de estudios, planes, proyectos, autorizaciones y permisos. De esta forma, los comerciantes serían propietarios de sus locales y cada ayuntamiento normaría servicios de uso general.

El esquema general para la instrumentación de un programa de privatización de mercados, con base en el régimen de condominio, para municipios metropolitanos del Estado de México, sería como sigue:

1. Labor de concertación con locatarios, agrupaciones gremiales y organizaciones políticas, para que la formulación y ejecución del programa sea producto de las necesidades y propuestas de cada grupo.
2. Diseñar, crear y adecuar los mecanismos y ordenamientos legales necesarios para implantar y operar el programa.
3. Modificación del reglamento de mercados y actividades de abasto en cada localidad, a efecto de introducir las nuevas figuras jurídicas de los mercados públicos en proceso de privatización.
4. Identificar los programas crediticios de la banca de primer y segundo piso, para otorgar créditos a los locatarios participantes; en este sentido, destacan como fuentes de financiamiento a las cuales se puede recurrir el Fideicomiso para el Desarrollo Comercial (FIDEC) y el Banco Nacional del Comercio Interior (BNCI).

5. Establecimiento de un fideicomiso traslativo de dominio, para la captación, administración y ejercicio de los recursos. El fideicomiso estaría integrado por una institución bancaria como fiduciaria, los locatarios interesados como fideicomisarios y como fideicomitente al ayuntamiento respectivo.

6. Organización por giros de uniones de compra.

Las ventajas que se pueden obtener con la instrumentación del programa propuesto se pueden sintetizar en:

1. Optimización en el uso de recursos públicos, que de por sí escasos, son insuficientes para atender la demanda de infraestructura comercial.

2. El empleo y la inversión producirían un efecto multiplicador en la economía, propiciando un incremento en el PIB local.

3. Se fomenta la libre competencia entre locatarios, ofreciendo así la oportunidad de ejercer su capacidad de iniciativa.

4. Revalorización de la actividad del comerciante (locatario) en su actividad de intermediación en el abasto, creando valor agregado a las mercancías, ejerciendo su función en el proceso económico de producción-distribución-consumo.

5. En el marco del nuevo régimen de propiedad de los mercados, quedarían liberados recursos para ser canalizados a la construcción de infraestructura comercial en áreas desprotegidas, se dotaría a los comerciantes de seguridad jurídica, garantías económicas y la certeza de contar con un patrimonio familiar susceptible de ser heredado, traspasado, concesionado o rentado, según sus propias conveniencias y necesidades.

6. Establecimiento de un marco de concertación que posibilite a autoridades y localarios, la solución de problemas de infraestructura, administrativos y comerciales de los mercados.

7. Al evitar el deterioro de los mecanismos y estructuras operacionales de los mercados, se mantendrán las actuales fuentes de empleo; incluso, con la consolidación de un programa de este tipo, se pueden crear nuevas posibilidades de ocupación.

8. Reducir significativamente la injerencia de las autoridades municipales, al mantener por parte de éstas, solamente una revisión de los sistemas de abasto de productos básicos demandados por la población.

El rubro de centrales de abasto, al ser un canal de comercialización al mayoreo, responde a criterios distintos en cuanto a su operación y de manera particular en lo relacionado a su ubicación geográfica.

De acuerdo a lo expresado en los cuadros-resumen contenidos en el apartado 3.3.2., este servicio a nuestro juicio cumple con los requerimientos de infraestructura suficiente para satisfacer la demanda, considerando que existen centrales de abasto en los municipios de Ecatepec y Toluca, ambas con cobertura regional; así como el proyecto para crear una en el municipio de Naucalpan. Como complemento a esta infraestructura se encuentra la central de abasto de Iztapalapa, ubicada al oriente del Distrito Federal.

Cabe mencionar, que el régimen de propiedad de las centrales de abasto es privado, debido a los altos costos que implica crear esta clase de infraestructura comercial.

Por lo anterior, no se estima necesario implementar ningún tipo de acción en relación con la creación, rehabilitación y operación de las centrales de abasto mencionadas.

### **Servicio de Panteones.**

Dado que este servicio reviste características peculiares relacionadas básicamente con cuestiones de nivel de ingreso de la población y de tipo cultural, en todos los municipios en estudio existen panteones municipales y concesionados a los particulares.

En el caso de los panteones municipales, la problemática deriva del alto índice de crecimiento poblacional, que refleja a su vez, elevadas tasas de mortalidad por diversas causas. Esta situación provoca la insuficiencia de los espacios para llevar a cabo las inhumaciones, por lo que los titulares de los departamentos encargados de la administración de la función en cada municipio, se han visto en la necesidad de recurrir a la cremación para dar atención a la demanda generada principalmente por gente de escasos recursos.

Por otro lado, las acciones de conservación y mantenimiento resultan insuficientes y de baja calidad por el reducido nivel de recursos destinados a proporcionar el servicio.

Por su parte, los panteones concesionados cuentan con mucho mayor infraestructura, lo que les permite ofrecer servicios de mayor calidad dirigidos fundamentalmente a cierto sector de la población con un nivel de ingresos mayor.

Consideramos que este carácter complementario del servicio de panteones resulta no sólo necesario, sino que además promueve otro tipo de acciones que involucran aspectos de tipo financiero y económico, al producirse ingresos para los ayuntamientos por concepto de permisos e impuestos, así como apoyo en la generación de empleos directos e indirectos.

De esta forma, resulta importante que a nivel de cada municipio se pondere la demanda generada en el servicio, a efecto de evaluar la necesidad de contar con mayor infraestructura, y en su caso, instrumentar políticas tendientes a facilitar el establecimiento de panteones bajo el régimen de concesión para complementar la prestación del servicio con la infraestructura municipal.

### **Servicio de Rastro.**

Atendiendo las condiciones actuales de prestación del servicio, en sus aspectos de régimen de prestación y de calidad ofrecida, la propuesta se centra en la creación de una empresa paramunicipal.

En la realidad municipal contemporánea, habría que ubicar a las empresas paramunicipales como elementos dinámicos para la generación de insumos colectivos; de esta forma, los ámbitos de participación de las empresas paramunicipales se circunscriben a los servicios públicos y a la promoción del desarrollo económico.

Una empresa paramunicipal posee las siguientes características.

- Personalidad jurídica y autonomía.
- Facilita la asociación municipio-sector privado-sector social.
- Tiene finalidades específicas establecidas por Ley, decreto y acta constitutiva.
- Promueve una relación directa de los ayuntamientos con actividades productivas y de servicios.
- Favorece la coordinación, concertación e inducción de acciones para ampliar el proceso de inversión municipal.

En cuanto a las modalidades en su forma de gestión, las empresas paramunicipales pueden adoptar la forma directa o de gestión mixta; es decir, ser organismos descentralizados municipales o bien ser empresas de participación municipal mayoritaria o minoritaria, entendiendo que esta participación se expresa en la forma de asociación con individuos o empresas del sector privado y organismos del sector social.

Desde el punto de vista legal, una empresa paramunicipal debe constituirse bajo cualquiera de las diversas formas de sociedades mercantiles consagradas en el Código de Comercio: Sociedad en nombre Colectivo, Sociedad en Comandita Simple, Sociedad en Comandita por Acciones, Sociedad de Responsabilidad Limitada y Sociedad Anónima.

La Sociedad de Responsabilidad Limitada es el tipo más indicado para la creación de empresas paramunicipales de tipo micro y pequeño. En cambio, la organización de las Sociedades Anónimas responde mejor a las necesidades de empresas medianas, como sería el caso empresas administradoras de rastros.

La realización de todo proyecto de servicio público, desde la concepción de la idea inicial hasta su puesta en operación, constituye un proceso continuo donde se combinan o suceden diferentes consideraciones de orden técnico y económico. Una esquema simplificado sobre el proceso de referencia consistiría en:

- Identificación de la idea inicial, donde se da una visión global, sin precisar detalles de su potencialidad y posibilidades financieras y socioeconómicas.
- Preparación de un estudio de pre-factibilidad, que comprende el anteproyecto inicial, en donde se analiza con mayor profundidad la idea de la paramunicipal para tener una aproximación de su factibilidad técnica y su viabilidad socioeconómica.
- Preparación de un estudio de factibilidad o anteproyecto definitivo, en el cual se profundiza en los aspectos de mercado, alternativas tecnológicas para la generación del servicio, tamaño, obra física, localización, calendario de actividades y organización, rentabilidad, financiamiento y evaluación. Todos estos aspectos son relevantes para la creación y puesta en marcha de la paramunicipal.
- Ejecución y puesta en marcha del proyecto. Aquí se considera la realización de todas las obras de infraestructura, las pruebas de funcionamiento de todos los equipos, maquinarias, procesos, etc. y, finalmente, la puesta en marcha a nivel programado para corregir posibles errores y modificar métodos y comportamientos.
- El funcionamiento normal del proyecto, que se refiere a las pruebas finales y al análisis de los resultados esperados del proyecto.

Dentro de la fase de elaboración del estudio de factibilidad, resultan de gran relevancia la organización y forma de administrar la construcción y puesta en operación de la empresa.

Entre los elementos que deben definirse previamente como parte del proceso de administración de la construcción destacan:

- Decidir con respecto a la ejecución del proyecto si se realiza contrato de "llave en mano".
- Si se contratan únicamente algunas partes del proyecto.
- Si el proyecto se realiza con medios propios y participación de los socios de la paramunicipal (forma directa).

Por otra parte es importante tomar en cuenta los siguientes factores que intervienen en la organización para la operación:

**Físicos.** Estos tienen relación directa con circunstancias de tipo geográfico y climático que afectan al municipio y localidad donde se ubica la empresa paramunicipal.

**Económicos.** Guardan relación con problemas propios del mercado donde participa la empresa, dependencia con respecto a las economías de escala por problemas de transporte, condiciones favorables de competencia con otras empresas, etc.

**Institucionales.** Responden a los problemas en materia de reglamentación y regulación relacionados en este caso al abasto, actividades productivas, servicios públicos de apoyo, impuestos y la forma de sociedad mercantil elegida para la paramunicipal, sus obligaciones y el respeto a la legislación laboral.

Una forma de llevar un control sencillo por parte de los ayuntamientos, tanto del estudio de factibilidad como de la puesta en operación de la empresa paramunicipal, sería el siguiente:

#### ESTUDIOS PRELIMINARES Y DE FACTIBILIDAD.

- Origen de la idea o proyecto:
  - A solicitud de individuos, grupos y sectores de las diferentes localidades.

- Investigación directa o como resultado de la elaboración de los programas sectoriales y de localidades del municipio.
- Por inducción de las autoridades estatales o federales.

Sobre este punto, se recomienda que el planteamiento sea a iniciativa del ayuntamiento correspondiente.

- Tipo de proyecto de la paramunicipal:
  - Especificar que se trata de una empresa de carácter subsidiaria para la prestación del servicio público de rastro.
- Contratación y realización del estudio:
  - Precisar si la asignación es a consultores o con equipos de técnicos propios del ayuntamiento.
  - Definir con claridad el tiempo de realización.
  - Costo a pagar por el estudio.
- Estudio definitivo y aprobación del proyecto:
  - Aprobación del ayuntamiento.
  - Comité técnico de la institución de crédito.
  - Aprobación de los socios del sector privado y social.

#### **EMPRESAS EN FORMACION Y PUESTA EN MARCHA.**

- Aprobación del proyecto:
  - Ayuntamiento y presidente municipal.
  - Socios que participan en el proyecto.
- Integración del capital social:
  - Capital suscrito.

- Capital pagado.
- Capital por socio.
- Fecha de aportación.
  
- Trámite y gestión de créditos:
  - Monto de lo solicitado.
  - Fuente que proporciona el crédito.
  - Fecha de otorgamiento.
  
- Constitución legal de la paramunicipal:
  - Escritura pública o acta constitutiva.
  - Registros legales.
  - Consejo de administración.
  
- Obras civiles e instalación de maquinaria y equipo.
  - Fecha de aprobación de planos y proyectos principales de construcción, ampliación o rehabilitación.
  - Asignación del contrato de obras civiles.
  - Equipamiento y servicios municipales.
  - Calendario de inversiones y de operación.
  - Fecha de recepción y entrega en funcionamiento.

Otro elemento importante es la evaluación del proyecto, esta fase implica tomar una serie de proyectos diferentes, en su mayoría pequeños y medianos, acerca de los cuales los ayuntamientos tienen que decidir sobre una base económica y financiera local. Para ello, se hace necesario utilizar algunas técnicas de análisis sencillas que incluyen aspectos como: a quiénes beneficia el proyecto, monto de la inversión inicial, empleo que generará, rendimientos anuales, principalmente.

En este tipo de decisiones es donde participa la autoridad local. Cuando se adopta la decisión de intervenir, generalmente se han tomado en cuenta no sólo los aspectos económicos, sino los problemas de tipo social y político, dado que para el desarrollo local tienen una gran relevancia.

Igualmente relevantes son los aspectos organizacionales de la empresa. Ya que se trata de combinar la esencia de servicio público con el impulso del desarrollo económico local, la empresa deberá basarse en dos aspectos fundamentales, que son: el logro de los objetivos sobre la base de una utilización racional de los recursos disponibles; es decir, propiciar una productividad planeada con la participación del ayuntamiento, y por otra parte procurar un ambiente de trabajo de convivencia y participación, que integre a los ejecutivos y trabajadores para producir eficientemente.

Esta empresa sería mayoritaria, es decir, el ayuntamiento aportaría el 51 % o más del capital social, el resto de las aportaciones se dividiría por partes iguales entre los sectores social y privado, preferentemente los pertenecientes al medio local, aunque pudiera convocarse la participación de otros grupos interesados incluyendo capital extranjero. La distribución de las aportaciones responde al criterio de dar prioridad al servicio público como tal, para que el ayuntamiento tenga un margen de maniobra más amplio a la hora de privilegiar el sentido social del servicio.

La aportación económica del ayuntamiento puede garantizarse en principio con los recursos obtenidos de los ingresos por concepto de derechos derivados de las actividades propias del rastro, o bien puede recurrirse al crédito público, concretamente al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

La creación de una empresa paramunicipal para la prestación del servicio de rastro tendría varias ventajas, de entre ellas cabe destacar:

- Mayor especialización en la prestación del servicio.
- Dar un sentido económico de tipo empresarial a una actividad de prestación que tradicionalmente ha carecido de esta perspectiva.

- Aplicación de tecnología de punta en equipo y accesorios modernos a efecto de lograr mayor seguridad, salubridad e higiene en los diversos procesos para el manejo de los productos, redundando en una mayor calidad de éstos para la población consumidora.
- Incorporación de los sectores social y privado en actividades de prestación de servicios públicos con un sentido económico.
- Los ingresos obtenidos se destinarían exclusivamente para la prestación del servicio.

## Servicio de Calles, Parques, Jardines, Areas Verdes y Recreativos.

La práctica en la prestación de este grupo de servicios señala que existen dos formas básicas para proporcionarlos: por administración directa y por contrato.

En el primer caso, para determinar que una obra sea realizada por administración directa es necesario que cumpla con los siguientes requisitos:

- Poseer la capacidad técnica necesaria
- Tener disponibilidad real de maquinaria y equipo de construcción.
- Disponer de los recursos humanos necesarios
- Contar con los materiales que se requieran

En el caso de que no se cumpla con la totalidad de los requisitos se deberá optar por la modalidad de contratación por contrato, considerando como parte de esta, servicios de bienes y servicios, materiales, mano de obra, alquiler de equipo y maquinaria y otros recursos necesarios para la ejecución de las obras, incluyendo los beneficios de personal y prestaciones de los trabajadores.

En el supuesto de que se requiera contratar un servicio de construcción de obras de infraestructura, se deberá considerar la posibilidad de contratar a una empresa contratista, o bien, a una empresa contratista que opere a través de un contrato de arrendamiento de personal.

En el supuesto de que se requiera contratar un servicio de construcción de obras de infraestructura, se deberá considerar la posibilidad de contratar a una empresa contratista, o bien, a una empresa contratista que opere a través de un contrato de arrendamiento de personal.

En el supuesto de que se requiera contratar un servicio de construcción de obras de infraestructura, se deberá considerar la posibilidad de contratar a una empresa contratista, o bien, a una empresa contratista que opere a través de un contrato de arrendamiento de personal.

### **Servicio de Calles, Parques, Jardines, Areas Verdes y Recreativas.**

La práctica en la prestación de este grupo de servicios señala que existen dos formas básicas para proporcionarlos: por administración directa y por contrato.

En el primer caso, para determinar que una obra sea realizada por administración directa es necesario que cumpla con los siguientes requisitos:

- Poseer la capacidad técnica necesaria
- Tener disponibilidad real de maquinaria y equipo de construcción
- Disponer de los recursos humanos necesarios
- Contar con los materiales que se requieran

En el caso de que no se cumpla con la totalidad de los requisitos, se podrán utilizar recursos complementarios como mano de obra, servicios de fletes y acarreos, materiales de la región o alquiler de equipo y maquinaria; o bien, podrán contratarse instalados, rentados o colocados los equipos, instrumentos o elementos prefabricados y materiales que sean necesarios.

De no cumplirse con los requisitos iniciales o resulta difícil y costoso hacerse de los recursos complementarios, o por disposición de la ley, deberá adoptarse la modalidad de ejecutar la obra por contrato.

Es requisito general para que las obras se realicen por contrato, que el contratista que vaya a ejecutar los trabajos, cuente con el registro en el padrón correspondiente y que su especialidad sea la requerida para la obra de que se trate.

Existen tres procedimientos de adjudicación de los contratos, dos por medio de las convocatorias y uno por adjudicación directa, de los primeros, uno se realizará por convocatoria directa. La elección de cualquiera de estos procedimientos deberá atender la Ley de Obras Públicas del Estado de

México, las demás leyes aplicables a nivel estatal y la reglamentación respectiva a nivel de cada municipio.

Sobre los dos esquemas básicos para la prestación de los servicios públicos de referencia (administración directa o por contrato), cabe señalar que para el caso de la construcción, rehabilitación y mantenimiento de calles y obras afines operan los dos mecanismos, aplicándose el criterio de ejecutar las obras por administración directa en el caso de bacheo, pavimentación de calles pequeñas, construcción de banquetas y guarniciones; es decir, cuando se trata de obras cuya inversión es relativamente accesible a los recursos del ayuntamiento. Si las obras son de mayor envergadura y exigen al mismo tiempo mayor especialización técnica y de recursos, lo aconsejable es ejecutar las obras por contrato en cualquiera de sus procedimientos. Además, no hay que olvidar que el gobierno, en este caso a nivel municipal, es un gran comprador de los bienes y servicios que ofrece el sector privado, particularmente en el rubro de la construcción, por lo que este mecanismo debe seguir siendo utilizado a efecto de promover el crecimiento de dicha industria, por el efecto multiplicador en diversos campos de la economía que conlleva, tales como el empleo y la inversión, sobre todo cuando se trata del medio local.

Los servicios de parques, áreas verdes y recreativas, suelen ser proporcionados bajo la forma directa-centralizada, ya que la naturaleza de su prestación no implica grandes erogaciones.

Por las razones expuestas, lo recomendable es continuar con el actual esquema de prestación a nivel de los municipios en estudio. Lo fundamental es apoyar su prestación a través de la instrumentación de las medidas propuestas para los otros tipos de servicios públicos a que se ha hecho referencia, ya que el ahorro, o en su caso los recursos adicionales, podrán ser destinados en parte a fortalecer el erario municipal y dedicar más recursos a esta clase de servicios.

### **Servicio de Seguridad Pública y Tránsito.**

La seguridad pública, tal y como se comentó en el punto 3.3. es prestada directamente por la institución municipal. En nuestra opinión, este esquema de prestación debe seguir funcionando, en virtud de que el orden público debe ser garantizado por la instancia estatal -recordemos al respecto la concepción liberal sobre el "Estado Gendarme" descrita en el capítulo primero-, en su carácter de ente "facilitador" de las actividades de los particulares.

Por otro lado, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 126 estipula que el único servicio público que no es susceptible de concesionar es precisamente el de seguridad pública y tránsito, lo que denota la idea que por la naturaleza del servicio, éste debe ser prestado por una instancia gubernamental.

El servicio puede verse favorecido con la instrumentación de las políticas públicas propuestas para otros servicios, mismos que pueden generar un ahorro o excedente financiero en el erario municipal y canalizar esos recursos a la ampliación de la cobertura del servicio, compra de armamento y patrullas, incrementos salariales al personal, etc.

Mención aparte constituye el servicio de tránsito. En la mayoría de los municipios del Estado de México el servicio lo proporciona la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, argumentando que no existe la capacidad técnica, operativa ni financiera por parte de los ayuntamientos para prestar, por sí solos, tan importante servicio. Cabe decir al respecto que esta es una verdad a medias, pues ayuntamientos tan importantes como Naucalpan y Tlalnepanlla, a través del mecanismo del convenio ya explicado en el capítulo tercero, administran ya este servicio en forma directa.

Para los municipios metropolitanos del Estado de México, dada su característica de concentrar grandes grupos poblacionales y constituirse en centros económicos, generan necesidades operativas muy amplias como la vigilancia, patrullaje, señalización, etc.

Por otro lado, el aspecto financiero del servicio es muy importante, ya que su prestación genera ingresos por concepto de tenencia de vehículos (impuesto federal), derechos por uso de vehículos, permisos y licencias de conducir, altas y bajas de vehículos, placas, multas, recargos, principalmente. Con los recursos obtenidos se puede financiar parte del propio servicio y complementarlo con los ahorros o ingresos adicionales producto de la aplicación de las políticas públicas ya referidas para otros servicios públicos.

Las ventajas del servicio prestado en forma directa por los ayuntamientos se pueden resumir en:

- Mayor identificación de la problemática en la materia a nivel local, lo que promueve a su vez mejor planeación y programación de los recursos humanos, materiales y financieros destinados a la función.
- Reducción significativa del fenómeno de corrupción, al contratar personal vecindado en cada municipio y no ajeno a la localidad de que se trate.
- Mayor capacidad de respuesta del gobierno municipal para atender los diversos problemas que se presenten.
- Mejor coordinación con el servicio de seguridad pública, al depender los dos de la instancia municipal.

Por lo anterior, es recomendable que los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl y Toluca, controlen directamente las actividades técnicas, operativas y administrativas que implican la prestación del servicio.

Como comentario final a esta propuesta, es pertinente aclarar que en el caso de los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla, el proceso para que éstos se encuentren proporcionando ya el servicio de tránsito se ha llamado "municipalización", término que según la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en sus artículo 137 al 141 sólo es aplicable cuando el servicio haya estado en manos de los particulares; lo que en realidad sucede es que se esta haciendo efectivo el mandato del Artículo 115 Constitucional.

### **Servicio de Embellecimiento y Conservación de Poblados, Centros Urbanos y Obras de Interés Social.**

Esta es la típica clase de servicios en los que muy difícilmente se puede encontrar otra forma de prestación que no sea la directa. Sin embargo, un buen camino sería recurrir a la forma de prestación por colaboración.

Dado que este grupo de servicios tienen que ver fundamentalmente con cuestiones de ornato, es factible promover la participación ciudadana en programas previamente estructurados por las autoridades municipales, de tal forma que esa participación pueda conducirse hacia obras de beneficio concreto como pudieran ser la limpieza de áreas verdes y recreativas, mantenimiento de kioscos y parques, incluso la remodelación de infraestructura de cierto tipo de servicios como clínicas asistenciales o guarderías (aplicación de pintura, por ejemplo).

El aspecto fundamental de esta clase de acciones, radica en la posibilidad de que los miembros de una comunidad, colonia, fraccionamiento o barrio determinado, se identifiquen con la necesidad de colaborar con las autoridades municipales en acciones que, si bien no constituyen un beneficio tangible, sí promueven una cultura en la sociedad que puede traducirse en un elemento de corresponsabilidad y participación entre gobernantes y gobernados. Cabe decir al respecto, que la colaboración referida puede ser en efectivo, especie o con mano de obra.

Con objeto de hacer más eficiente la prestación de los servicios señalados, las autoridades municipales pueden destinar recursos adicionales, producto de la aplicación de otras políticas diseñadas para los servicios públicos referidos con anterioridad.

### **Servicio de Asistencia Social.**

Los servicios asistenciales suelen ser renglones poco atendidos por las autoridades municipales, esto se debe básicamente a la estructura de funcionamiento y operación del servicio en el ámbito local, esto es, existe un reducido margen de maniobra por parte de los ayuntamientos para poder destinar recursos suficientes para atender cuando menos medianamente las necesidades reales de la población en este rubro.

La mayor parte de los servicios asistenciales a nivel local, los proporciona el DIF en sus tres instancias: federal, estatal y municipal.

Los gobiernos municipales, en el ámbito de su competencia, pueden recurrir a la creación de un fideicomiso para atender y apoyar la creciente demanda del servicio. Este fideicomiso estaría conformado por aportaciones del Gobierno federal, Estatal, Municipal, del sector privado institucional, así como de donativos que hagan los particulares. El fideicomiso deberá constituirse de acuerdo a la normatividad en la materia.

La ventaja esencial con la creación de un fideicomiso, consiste en la asignación específica para la atención del servicio en particular, situación que garantizará de alguna forma un conjunto de recursos disponibles para tal fin.

Dentro de este esquema, las aportaciones que correspondieran al gobierno municipal serían más cuantiosas, en la medida que se aplicaran las políticas públicas propuestas en la presente investigación, para el resto de los servicios que tienen que ser proporcionados en cada localidad.

### **Servicio de Empleo.**

Por la naturaleza del servicio, esta es una actividad que depende casi esencialmente de recursos municipales, bajo tal consideración, más que el diseño de una propuesta específica para la mejor prestación de este servicio, el planteamiento consiste en aprovechar la instrumentación de la política global en la prestación de servicios públicos municipales propuesta en el trabajo de tesis.

Para poder destinar mayores recursos al servicio y hacer que este llegue a más usuarios, la sugerencia trata fundamentalmente de desconcentrarlo. Actualmente en los cinco municipios estudiados existe el servicio de empleo; sin embargo, y a pesar de la gran ayuda que ofrece a la población desocupada, su "explotación" es más bien reducida. La oficina encargada de prestar el servicio se encuentra en la cabecera de cada uno de los municipios de referencia, originando con ello una centralización que bien pudiera evitarse o reducirse, creando oficinas desconcentradas en los puntos de mayor índice de desempleo a nivel de cada localidad. Para tal efecto, eventualmente se pudiera recurrir a las oficinas delegacionales con las que normalmente cuentan los ayuntamientos, para efectos de recaudación de impuestos.

## CONCLUSIONES

La idea de que el gobierno no tiene la obligación de prestar servicios, pero sí de vigilar que éstos sean proporcionados a la comunidad, debe constituirse en una premisa y principio de actuación gubernamental a todos sus niveles.

Particularmente en el caso de nuestro país, tal consideración ha tomado en los últimos años una gran fuerza, al desatarse una "ola" de cambios en los que palabras como "desincorporación", "privatización", "asociación", "fusión" y otras de connotaciones afines, se han convertido en parte fundamental del accionar del Gobierno Federal, no sólo a nivel de la política económica nacional, sino incluso en términos ideológicos. Estos "procesos" se encuentran ampliamente identificados y vinculados a una redefinición de las competencias y ámbitos de intervención del sector público, en donde es clara la política de incorporar a los sectores social y privado en actividades que tradicionalmente estaban en manos del gobierno.

En este sentido, a nuestro juicio esta "visión" debería extenderse hacia los gobiernos de las entidades federativas y desde luego a los gobiernos municipales, de manera especial en aquellos de tipo metropolitano. Esta concepción sobre las formas de actuación gubernamental, se encuentra inmersa en una tendencia global de atención de necesidades colectivas, de forma tal que gobierno y sociedad civil, coparticipan en este tipo de esquemas para la consecución de dicho fin.

Todo servicio público no constituye un fin en sí mismo, sino más bien se erige como un instrumento que sirve para brindar a la población ciertos satisfactores -la mayoría de ellos considerados básicos en las sociedades modernas-, cuyo nexo directo tiene que ver con el nivel de vida de los miembros de una comunidad, de tal suerte que cualquier medida, acción, propuesta o política adoptada por la institución municipal, en este caso, en su carácter de instancia garantizadora del "bien común" dentro de su ámbito de competencia, para hacer más eficaz y eficiente la prestación de servicios públicos, deberá llevar implícitamente el propósito de incrementar la calidad de vida de la población en su conjunto.

Por lo que respecta al marco jurídico vigente para la prestación de servicios públicos municipales, en términos generales se puede considerar bastante flexible, particularmente la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la cual contempla todas las formas posibles de prestación a que se hicieron alusión en el subcapítulo 1.2; incluso, este ordenamiento señala que son susceptibles de concesión todos los servicios públicos municipales con excepción de los de seguridad pública y tránsito, lo que establece un reconocimiento de parte de quienes hacen las leyes -en el caso que nos ocupa el Congreso Local del Estado de México-, no sólo de la necesidad de tomar en cuenta formas alternativas a la directa en la prestación de servicios, sino que tal consideración pudiera interpretarse incluso como una política pública en un sentido legal, más amplio, de tal suerte que se encuentran sentadas las bases a efecto de, eventualmente, aplicar las propuestas aquí vertidas para mejorar la prestación de servicios públicos a nivel local.

Asimismo, es importante resaltar que los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales, así como los de seguridad pública y tránsito, son regulados a nivel de ley; mientras que los restantes servicios públicos municipales son regidos fundamentalmente a nivel reglamentario. Esto, en virtud de que los servicios mencionados en primera instancia, poseen características de operación y organización particulares y especiales, que los hacen distintos al resto de los servicios públicos municipales.

Por otro lado, resulta relevante atender las características de cada servicio público, a efecto de conocer su naturaleza técnica y operativa, así como su vinculación con la razón de ser de los mismos y con otros servicios, de tal suerte que la actividad de prestación, siendo un mecanismo de satisfacción de necesidades colectivas, tenga como fin último ese precisamente, considerando en segundo plano los instrumentos para asegurar tal cometido.

Es indiscutible que el municipio de tipo metropolitano del Estado de México, en cuanto a la problemática que enfrenta para un desarrollo eficaz y eficiente de la función de prestación de servicios públicos por un lado; y a la existencia de ciertos elementos "facilitadores" para la instrumentación de políticas públicas alternativas a los esquemas actuales de prestación por el otro; es el espacio ideal para poner en práctica un nuevo concepto para mejorar los productos de la

administración municipal. Así, esta doble condición resulta esencial para la eventual instrumentación de las políticas propuestas: creciente demanda en servicios y mayor capacidad relativa en términos financieros, técnicos y operativos, ésto, sin contar que son municipios con gran presencia política y económica en el entorno estatal.

La situación actual sobre las formas de prestación de servicios públicos en los municipios de referencia, es clara la tendencia a proporcionar éstos en forma directa; sin embargo, se detecta cierta disposición a practicar políticas alternas, concretamente en servicios de agua potable y alcantarillado (modalidad de organismo descentralizado), y tránsito (modalidad directa); servicios que por su naturaleza, aquí se consideran como medidas adecuadas.

Por lo anterior, puede concluirse que se han dado pasos importantes hacia una redefinición sobre las formas de gestión municipal, así como en su función de ente garantizador de satisfactores a la comunidad en su ámbito de competencia.

En cuanto al enfoque de políticas públicas, pudiera establecerse que este constituye un buen camino para analizar los aspectos relacionados con la prestación de servicios públicos municipales, de manera especial en lo relativo al proceso de elaboración de las propias políticas de prestación, al desarrollarse como un método cuyo contenido analítico y prescriptivo, forma un marco general para la toma de decisiones a nivel de los gobiernos locales en ese sentido.

Relacionado con lo anterior, es indudable que el enfoque de políticas públicas permite abordar los problemas de la gestión pública municipal bajo una perspectiva integral, que tome en consideración todos los factores y elementos presentes en el complejo mundo de la toma de decisiones, dejando de lado la improvisación, los juicios erróneos, las malas interpretaciones y la falta de sustento para decidir sobre algún asunto correspondiente al ámbito de los gobiernos locales, donde los procesos decisionales suelen estar permeados de prácticas inadecuadas y poco consistentes. En este sentido, y dada la naturaleza de la problemática expuesta en relación a la prestación de servicios públicos en municipios metropolitanos del Estado de México, el enfoque empleado permite visualizar la necesidad de tomar acciones de corto plazo, basadas fundamentalmente en un esquema general

sobre las formas de prestación de servicios públicos, que como opciones a la forma "tradicional" directa de prestación, tienen los municipios de referencia.

Es importante precisar que las políticas públicas aquí planteadas, son medidas a corto plazo consideradas como necesarias en relación con la gran demanda de servicios públicos generada en los municipios metropolitanos del Estado de México, así como por las deficiencias que se presentan en los esquemas actuales de prestación. Sin embargo, el problema de fondo debe ser atendido de manera digamos "simultánea", a través de políticas profundas de descentralización, destinadas a proporcionar a estados y municipios, los elementos suficientes desde el punto de vista de la capacidad política, económica y financiera para subsanar por sí mismos las diversas demandas generadas en sus respectivos ámbitos de competencia.

Adicionalmente, ante la posibilidad de que en alguno de los municipios estudiados se llegaran a aplicar las medidas sugeridas, el planteamiento general en cuanto a la problemática, su relevancia pública, formación como parte de la agenda del poder público municipal, así como los elementos inherentes al análisis previo a la toma de decisiones y a la determinación de objetivos generales y particulares, pudiera emplearse como marco de referencia por parte de los responsables de la estructuración de las propuestas.

Como una de las características intrínsecas de la problemática expuesta, se hizo referencia a las dificultades económicas que enfrentan los municipios para atender las necesidades en servicios públicos, mismas que en su momento fueron expuestas. Sin embargo, parte del problema reside también en el desconocimiento o falta de profundización en cuanto a su utilización, sobre los mecanismos existentes para financiar actividades propias de servicios públicos municipales. En tal sentido, en el ANEXO se incluyen tres esquemas institucionales para vincular fuentes y usos de financiamiento, como apoyo a las autoridades municipales para la prestación de servicios públicos.

Refiriéndonos ahora a la conformación, alcance y contenido de las propuestas de acción; en primera instancia, es de señalarse que las medidas son complementarias y en la mayoría de los casos este carácter garantiza una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. El

ejemplo más claro se observa con la concesión del servicio de limpia y la creación de una entidad paramunicipal administradora del servicio de rastro; políticas, que de acuerdo a lo planteado, representarían niveles considerables de ahorro en el gasto público, y más aun, generación de recursos para apoyar otros servicios, particularmente aquellos que no generan contraprestación, tal y como sucede con los servicios de parques, jardines, empleo, seguridad pública, asistencia social y obras de interés social, principalmente. Así, estas acciones resultan estratégicas para una posible aplicación de carácter integral de las políticas públicas que aquí se sugieren, ya que de forma aislada, difícilmente tendrían los resultados equiparables a su instrumentación interdependiente.

Por lo anterior, y siendo congruentes con los planteamientos teóricos vertidos en el capítulo IV, las propuestas contenidas en este trabajo de tesis, constituyen oportunidades reales de mejora en cuanto a la situación actual que presenta la prestación de servicios públicos en los municipios metropolitanos del Estado de México. Esta condición de mejora, representa incrementar sustancialmente los niveles de cobertura y de calidad de cada uno de los servicios a que se ha hecho referencia, de tal suerte que en el corto plazo se pueden lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia, tanto en las acciones de prestación de los servicios, como en la administración de los recursos municipales. Este esquema se vería reforzado a su vez con políticas de racionalización del presupuesto público municipal, particularmente en renglones de gasto corriente, así como por políticas más estrictas en cuestión de establecimiento de nuevos asentamientos humanos. En este sentido, los factores políticos inmersos en los complejos procesos de toma de decisiones, tienen que ser valorados y dimensionados adecuadamente, de tal suerte que no se conviertan en posibles trabas, y sí en cambio faciliten dichos procesos.

Por último, es necesario precisar que el servicio público cumple una misión de satisfacción de necesidades de interés colectivo; que como tal, tiene que vislumbrarse como fin último por parte del gobierno municipal, y éste, en su carácter de instancia garantizadora del bienestar de la comunidad en su ámbito de competencia, debe actuar en ese sentido considerando todas las posibilidades para hacer de la función de prestación de servicios públicos, una actividad que contribuya en mayor medida a la obtención de mejores niveles de vida para la población.

## **A N E X O S**

**MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA VINCULAR FUENTES Y USOS DE  
FINANCIAMIENTO DESTINADOS A SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES**

## ANEXO I

### CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL

El Convenio de Desarrollo Social (CDS), es el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero para la coordinación entre el Gobierno Federal y el Ejecutivo de cada entidad federativa. Su propósito fundamental es fortalecer a estados y municipios a través de una mayor asignación de recursos regionalmente, así como la armonización de las necesidades locales con la programación sectorial del Gobierno Federal. En este sentido, el Convenio que actualmente opera en el Estado de México, tiene por objeto coordinar la ejecución de acciones así como la aplicación de recursos para la realización de obras y proyectos, a fin de impulsar el desarrollo en la entidad y en sus municipios para fortalecer el sistema federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Convenio contempla la participación concertada y corresponsable de los grupos sociales en materia de educación, salud, vivienda, trabajo, preservación de los recursos naturales, equipamiento urbano, producción, distribución y abasto de alimentos, asentamientos humanos, agua potable, electrificación, desarrollo rural e infraestructura agropecuaria, que atiendan la demanda directa de las comunidades indígenas, campesinas y grupos populares urbanos que redunden en el mejoramiento de las condiciones de vida.

Con la actual administración federal, el anterior Programa Nacional de Solidaridad cambió su denominación a "Programa de Superación de la Pobreza", este nuevo programa pretende descentralizar funciones, actividades y recursos a estados y municipios con el propósito de que los recursos federales se adecuen mejor a las necesidades generadas localmente. Como parte de este Programa, se encuentra el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), este es uno de los tres fondos que integran el Programa, mismo que concentra alrededor del 60 % del total de los recursos del Ramo XXVI "Superación de la Pobreza" dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo a la estructura del FDSM, los recursos en su mayoría se destinan a la atención de necesidades en servicios públicos, equipamiento urbano y obras de interés social, por lo que este mecanismo constituye una excelente alternativa para apoyar, junto con los recursos propios de los ayuntamientos, una política de fortalecimiento de la función de prestación de servicios públicos municipales.

## ANEXO II

### **BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS S.N.C.**

A lo largo de su existencia, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. S.N.C. (BANOBRAS), se ha identificado como el instrumento financiero de la federación encaminando al otorgamiento de crédito para obras y servicios públicos federales, estatales y municipales y a los sectores público, social y privado.

BANOBRAS, como institución crediticia, permite a los ayuntamientos disponer de soportes técnicos necesarios para encontrar alternativas en la prestación de los servicios públicos, tales como la concesión de los mismos a particulares o la identificación y desarrollo de fuentes no tradicionales para la obtención de recursos públicos, para que los gobiernos locales y sus organismos, amplíen sus posibilidades y satisfagan la demanda social al aumentar la cobertura y calidad de las obras y servicios públicos con eficiencia, garantizando al mismo tiempo la recuperación de los créditos.

La actividad crediticia de BANOBRAS se dirige al financiamiento de gobiernos estatales y municipales, organismos descentralizados estatales y municipales, concesionarios de servicios públicos, transportistas públicos y privados, contratistas de obras públicas y grupos sociales organizados. Entre las obras y servicios que BANOBRAS apoyan se encuentran electrificación y alumbrado público, suministro de agua potable, pavimentación, panteones, plantas procesadoras de desechos sólidos etc.; obras y servicios que deberán cumplir con los requisitos señalados por dicha institución.

BANOBRAS otorga créditos a través de diversos programas institucionales en los que desglosan objetivos, características y destinos de los mismos, así como requisitos y otros elementos importantes para el conocimiento y operación de los instrumentos crediticios.

Los programas que BANOBRAS opera en apoyo a estados y municipios para la prestación de servicios públicos son los siguientes:

### **AGUA POTABLE, DRENAJE Y SANEAMIENTO**

**Objetivo:** Financiamiento para la construcción, ampliación y rehabilitación de obras de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como el equipamiento correspondiente.

#### **Condiciones Básicas del Crédito**

<b>SUJETOS DE CREDITO</b>	<b>MONTO</b>	<b>PLAZO MAXIMO</b>	<b>PERIODO DE GRACIA</b>
GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES, ORGANISMOS OPERADORES	HASTA EL 100% DE LA INVERSION	15 AÑOS	HASTA 6 MESES
SECTORES PRIVADO Y SOCIAL (CONCESIONARIOS Y PRESTADORES DE SERVICIOS)	HASTA EL 70% DE LA INVERSION	15 AÑOS	NINGUNO

### **INFRAESTRUCTURA URBANA**

**Objetivo:** Financiamiento para obras de pavimentación, rehabilitación de calles, construcción de guarniciones y banquetas, introducción de energía eléctrica y alumbrado público.

#### **Condiciones Básicas del Crédito**

<b>SUJETOS DE CREDITO</b>	<b>MONTO</b>	<b>PLAZO MAXIMO</b>	<b>PERIODO DE GRACIA</b>
GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES, ENTIDADES PARAESTATALES Y PARAMUNICIPALES	HASTA EL 100% DE LA INVERSION	7 AÑOS 10 AÑOS *	HASTA 6 MESES
CONCESIONARIOS DE LOS SERVICIOS DE ALUMBRADO PUBLICO Y ELECTRIFICACION	HASTA EL 70% DE LA INVERSION	7 AÑOS 10 AÑOS *	HASTA 6 MESES

\* Pavimentaciones con concreto hidráulico

### **AHORRO Y USO EFICIENTE DE ENERGIA ELECTRICA**

**Objetivo:** Financiamiento de proyectos y obras de alumbrado público y generación de energía eléctrica con fuentes alternas, así como acciones de mejoramiento para el ahorro y uso eficiente de energía eléctrica en sistemas de alumbrado público y bombas de agua.

#### **Condiciones Básicas del Crédito**

<b>SUJETOS DE CREDITO</b>	<b>MONTO</b>	<b>PLAZO MAXIMO</b>	<b>PERIODO DE GRACIA</b>
<b>GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES, ENTIDADES PARAESTATALES Y PARAMUNICIPALES</b>	<b>HASTA EL 100% DE LA INVERSION</b>	<b>7 AÑOS</b>	<b>HASTA 6 MESES</b>
<b>BENEFICIARIOS Y CONCESIONARIOS POR MEDIO DE CONVENIO (C.F.E. - GOBS. ESTATALES Y MPALES.)</b>	<b>HASTA EL 70% DE LA INVERSION</b>	<b>7 AÑOS</b>	<b>HASTA 6 MESES</b>

Nota: Este programa se desarrolla con el apoyo del Fideicomiso de Apoyo al Programa de Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE).

### **EQUIPAMIENTO URBANO**

**Objetivo:** Financiamiento para la construcción, ampliación y rehabilitación de mercados, centrales de abasto, rastros, panteones, tianguis y otras obras de equipamiento urbano.

#### **Condiciones Básicas del Crédito**

<b>SUJETOS DE CREDITO</b>	<b>MONTO</b>	<b>PLAZO MAXIMO</b>	<b>PERIODO DE GRACIA</b>
<b>GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES, ENTIDADES PARAESTATALES Y PARAMUNICIPALES</b>	<b>HASTA EL 100% DE LA INVERSION</b>	<b>7 AÑOS</b>	<b>HASTA 6 MESES</b>
<b>CONCESIONARIOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES</b>	<b>HASTA EL 70% DE LA INVERSION</b>	<b>7 AÑOS</b>	<b>HASTA 6 MESES</b>

### **EQUIPAMIENTO MUNICIPAL**

**Objetivo:** Financiamiento para la adquisición de vehículos, equipo y maquinaria, preferentemente nuevos y de procedencia nacional, para hacer más eficiente la prestación de servicios públicos municipales. *Obras públicas:* trascavos, motoconformadoras, asfaltadoras, camiones de volteo, etc. *Seguridad:* ambulancias, patrullas, equipo de radiocomunicación, mobiliario y equipo de oficina, equipo de cómputo y sistemas de información.

#### **Condiciones Básicas del Crédito**

<b>SUJETOS DE CREDITO</b>	<b>MONTO</b>	<b>PLAZO MAXIMO</b>	<b>PERIODO DE GRACIA</b>
GBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES, ENTIDADES PARAESTATALES Y PARAMUNICIPALES	HASTA EL 100% DE LA INVERSION	5 AÑOS	3 AÑOS
CONCESIONARIOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MIUNICIPALES	HASTA EL 70% DE LA INVERSION	5 AÑOS	3 AÑOS

### **RESIDUOS SOLIDOS**

**Objetivo:** Financiamiento para la realización de estudios y proyectos; adquisición de equipo de limpia; construcción, ampliación o rehabilitación de infraestructura para manejo, tratamiento y disposición final de los residuos (rellenos sanitarios, plantas de reciclaje, composta e incineración).

#### **Condiciones Básicas del Crédito**

<b>SUJETOS DE CREDITO</b>	<b>MONTO</b>	<b>PLAZO MAXIMO</b>	<b>PERIODO DE GRACIA</b>
GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES, ENTIDADES PARAESTATALES Y PARAMUNICIPALES	HASTA EL 100% DE LA INVERSION	10 AÑOS *	HASTA 6 MESES
		7 AÑOS **	NINGUNO
		15 AÑOS	HASTA 6 MESES
CONCESIONARIOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	HASTA EL 70% DE LA INVERSION	10 AÑOS	NINGUNO

\* Construcción y contraparte estatal

\*\* Equipamiento

## **MEJORAMIENTO Y REHABILITACION DE LA IMAGEN URBANA EN CENTROS HISTORICOS**

**Objetivo:** Financiamiento para la elaboración de estudios y proyectos, obras de renovación de edificios públicos, plazas, parques, áreas verdes y otras obras de infraestructura de imagen urbana.

### **Condiciones Básicas del Crédito**

<b>SUJETOS DE CREDITO</b>	<b>MONTO</b>	<b>PLAZO MAXIMO</b>	<b>PERIODO DE GRACIA</b>
GBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES, ENTIDADES PARAESTATALES Y PARAMUNICIPALES	HASTA EL 100% DE LA INVERSION *	7 AÑOS	6 MESES (INFRAESTRUCTURA, MOBILIARIO URBANO Y SEÑALAMIENTO)
FIDEICOMISOS, MANDATOS, ASOCIACIONES, PATRONATOS Y OTROS GRUPOS ORGANIZADOS	HASTA EL 50% DE LA INVERSION**		3 AÑOS (EDIFICACIONES Y ESPACIOS ABIERTOS)

\* Para estudios y proyectos

\*\* Para la ejecución de acciones

## **SERVICIOS FIDUCIARIOS**

**Objetivo:** Proporcionar asesoría técnica para la determinación de la figura y esquema fiduciarios más apropiados a las necesidades de los interesados, de conformidad a las disposiciones legales aplicables en cada caso, además de diseñar, suscribir y operar el instrumento jurídico para formalizar los acuerdos entre las partes involucradas. Las actividades que se apoyan con este programa se centran en el desarrollo de las administraciones locales, desarrollo urbano, infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano, vivienda, suelo urbano, principalmente.

### **Condiciones Básicas del Crédito**

<b>SUJETOS DE CREDITO</b>	<b>TIPOS DE FIDEICOMISO</b>	<b>MODALIDADES</b>
• GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES, ENTIDADES PARAESTATALES Y PARAMUNICIPALES *	• DE GARANTIA • DE INVERSION • DE ADMINISTRACION • TRASLATIVO DE DOMINIO	• REVOCABLE O IRREVOCABLE • PURO Y SIMPLE • CONDICIONADO • GRATUITO • ONEROSO
• PERSONAS MORALES Y FISICAS **		

\* De duración necesaria para el cumplimiento de los fines pactados

\*\* No deberán exceder a 30 años.

En estos programas las tasas de interés se fijan de acuerdo a la que rija en el mercado al momento de la operación, mientras que las comisiones serán las aplicables conforme a la normatividad de BANOBRAS. En el siguiente cuadro, se muestran las tasas de interés que operan actualmente para cada uno de los programas señalados:

PROGRAMAS	TASAS DE INTERES (Se aplica la mayor)	
AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO	C.P.P. o CETES (la mayor) + 1.25 pts.* o	(1.0416) (C.P.P. o CETES) * o
* Recursos del Banco Mundial proyectos complementarios	T.L. + 2.5 pts.	(1.0833) (T.L.)
INFRAESTRUCTURA URBANA	T.L. + 2.5 pts.	(1.0833) (T.L.)
AHORRO Y USO EFICIENTE DE ENERGIA ELECTRICA	T.L. + 2.5 pts.	(1.0833) (T.L.)
EQUIPAMIENTO URBANO	T.L. + 4.5 pts.	(1.15) (T.L.)
EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	T.L. + 3.5 pts.	(1.12) (T.L.)
RESIDUES SOLIDOS	C.P.P. o CETES (la mayor) + 1.25 pts.* o	(1.0416) (C.P.P. o CETES) * o
* Recursos del Banco Mundial proyectos complementarios	T.L. + 2.5 pts.	(1.0833) (T.L.)
MEJORAMIENTO Y REHABILITACION DE LA IMAGEN URBANA EN CENTROS HISTORICOS	T.L. + 2.5 pts.	(1.0833) (T.L.)
SERVICIOS FIDUCIARIOS	La tasa se cobra de acuerdo al programa a financiar bajo este mecanismo, más un porcentaje de servicios fiduciarios.	
REFERENCIAS: C.P.P. = Costo Porcentual Promedio (Tasa de captación) CETES = Certificados de la Tesorería de la Federación (Plazo de 28 días) T.L. = Tasa Líder: La que resulte mayor de la TIIP (Tasa de Interés Interbancaria Promedio), C.P.P., CETES y la TIE (Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio) Fuente: Elaboración propia con datos de BANOBRAS (Julio 1996)		

Los créditos de BANOBRAS ofrecen las siguientes ventajas:

- Las tasas de interés son mas bajas que las de la banca comercial.
- Los plazos para el pago de los créditos son de largo plazo: 3 a 15 años.
- Se pueden obtener uno o más créditos a la vez, siempre que éstos sean destinados a resolver las necesidades de infraestructura urbana en beneficio de la población.
- Otorga la asistencia técnica necesaria a los acreditados y sus organismos operadores para el mejor aprovechamiento de los recursos crediticios.
- Apoyan al cien por ciento el costo de las obras, sin afectar los fondos municipales.

El procedimiento de tramitación de los créditos para los gobiernos municipales consta en esencia de diez etapas:

- 1º. Autorización del Cabildo al Presidente Municipal para solicitar el crédito
- 2º. Solicitud acompañada de un estudio de factibilidad.
- 3º. BANOBRAS analiza la solicitud y realiza la respuesta en un plazo no mayor de 10 días calendario.
- 4º. El solicitante entregará el proyecto ejecutivo debidamente autorizado por la Dirección Técnica, el presupuesto, especificaciones y/o normas, así como el programa de obra y calendario de erogaciones.
- 5º. Revisión y en su caso autorización del crédito por parte del Banco.
- 6º. La formalización se efectúa con el cumplimiento de las condiciones suspensivas (señaladas para cada tipo de crédito) que incluyen, entre otras, el decreto global o individual, así como la licitación de la obra, siendo ésta en forma paralela a la formalización del financiamiento.
- 7º. Inscripción del contrato de crédito en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 8º. La etapa de inversión de inicia con el otorgamiento, por parte del Banco, del anticipo a la empresa que ejecutará la obra.
- 9º. Al concluir las obras, se elabora el acta de terminación de las mismas, por lo que el crédito pasa a etapa de amortización.
- 10º. Los gobiernos estatales y municipales acreditados, podrán cobrar a la población beneficiada cuotas por las obras realizadas, con las que estarán en condiciones de apoyar al pago de las amortizaciones de sus financiamientos.

El Banco proporciona orientación y asistencia técnica al acreditado durante todo el procedimiento.

Es de mencionarse que BANOBRAS cuenta con un Fondo de Estudios y proyectos (FEP), como garantía para avalar el financiamiento que otorga para la realización de los estudios y proyectos necesarios de las obras de infraestructura requeridas en los estados y municipios: infraestructura, servicios públicos, equipamiento urbano, modernización de sistemas catastrales, programas integrales de comunicación y transporte en ciudades medias, así como acciones de vivienda y

desarrollo urbano. La tasa de interés que aplica BANOBRAS en este caso, es la que resulte mayor entre el C.P.P. y los CETES.

Resulta importante considerar a la banca de fomento, como un instrumento esencial del Estado para apoyar el desarrollo integral del país con mecanismos financieros y técnicos a sectores regionales y actividades prioritarias, en este caso, para el impulso de programas de inversión en obras y servicios públicos para los municipios.

Hemos examinado pues, los programas institucionales, los procedimientos de operación y tramitación, así como las condiciones financieras de los créditos que BANOBRAS brinda en apoyo a estados y municipios. El diagrama general de la operación crediticia se puede observar en el siguiente cuadro:

# BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS S.N.C.

## OPERACION CREDITICIA

### BANOBRAS FINANCIA A:

GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES \*

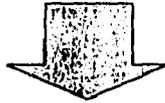
TRANSPORTISTAS PUBLICOS Y PRIVADOS

CONCESIONARIOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS ESTATALES Y MUNICIPALES

CONTRATISTAS DE OBRAS PUBLICAS

GRUPOS SOCIALES ORGANIZADOS



### PARA OBRAS DE:

MERCADOS, RASTROS, CENTRALES DE ABASTO Y PARTERONES

ELECTRIFICACION Y ALUMBRADO PUBLICO

TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS Y DE CARGA

PLANTAS PROCESADORAS DE RESIDUOS SOLIDOS Y RELLENOS SANITARIOS

SUBMINISTRO DE AGUA POTABLE (EXPLORACION, CONDUCCION Y DISTRIBUCION)

REDES DE ALCANTARILLADO Y PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

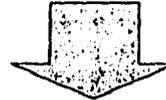
MODERNIZACION DE CATASTROS

PAVIMENTACION

CENTRALES CAMORERAS

EQUIPAMIENTO MUNICIPAL

VIVIENDA Y RESERVAS TERRITORIALES



### QUE REUNAN LOS SIGUIENTES REQUISITOS:

SER PRIORITARIOS PARA EL DESARROLLO

CONTAR CON EL CONSENSO DE LA POBLACION BENEFICIADA

IMPACTAR POSITIVAMENTE EL DESARROLLO REGIONAL

TENER VIABILIDAD TECNICA Y FINANCIERA

\* LOS CREDITOS PARA LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES REQUIEREN CONTRATO DE APERTURA DE CREDITO AVAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO, ACTA DE CABILDO Y PUBLICIDAD DE LA OBRA

## ANEXO III

### CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL 1996

Con el objeto de lograr la racionalidad y la congruencia entre los ámbitos de los gobiernos locales, se han elaborado y firmado convenios entre el Gobierno del Estado de México y sus municipios con el propósito fundamental de establecer una adecuada coordinación para la transferencia de recursos, asesoría y la realización de acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal. Esto ha permitido que las mismas autoridades municipales se responsabilicen en la solución a sus problemas.

Con ello, cada entidad federativa proporciona a sus municipios posibilidades reales de participación en programas de desarrollo regional, coadyuvando así a que la descentralización administrativa llegue hasta el nivel municipal. Por otra parte, ha permitido mejorar los servicios municipales, abatir los costos y desarrollar al conjunto de los municipios de una entidad.

En el Estado de México este instrumento de coordinación se denomina CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL (CODEM). La Cláusula Tercera del Convenio vigente señala que la realización de obras y la ejecución de acciones podrán referirse, entre otros, a los siguientes rubros:

- Agua potable
- Alcantarillado y drenaje
- Alumbrado público, construcción de espacios escolares y culturales
- Construcción de unidades, canchas y módulos deportivos
- Construcción y rehabilitación de rastros
- Construcción y rehabilitación de lecherías
- Electrificación
- Mejoramiento y remodelación de clínicas y centros de salud
- Pavimentaciones, guarniciones y banquetas
- Planeación del desarrollo municipal

- Protección y restauración ecológica
- Recolección y disposición de residuos sólidos
- Rehabilitación y construcción de caminos rurales
- Seguridad pública
- Rehabilitación y construcción de bordos
- Rehabilitación y construcción de canales de riego
- Rehabilitación y construcción de caminos vecinales.

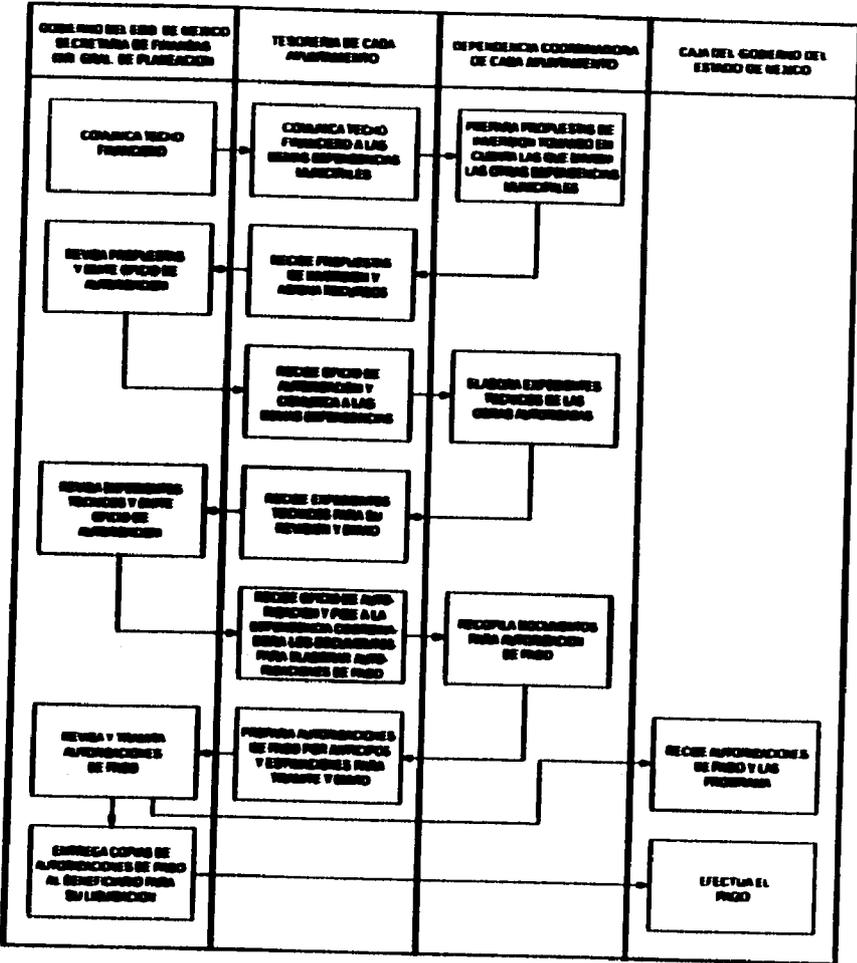
El conjunto de las obras y acciones que eventualmente pudieran desarrollarse se financiarán con fondos del Presupuesto de Egresos del Estado de México para el ejercicio correspondiente; de los presupuestos de los ayuntamientos; con empréstitos que obtengan el propio estado y los ayuntamientos, con los fondos de los fideicomisos constituidos por el Ejecutivo Estatal y con las aportaciones en efectivo o especie de los sectores social y privado.

Para la realización de obras y acciones materia del Convenio, el Ejecutivo Estatal asignará el 60 % de los fondos, los que se complementarán con 40 % de participación de los ayuntamientos y/o comunidades.

Por otro lado, el Convenio establece que es competencia de los ayuntamientos de la entidad, en la instrumentación de este Convenio, recibir las demandas populares, concertar y evaluar la participación de los particulares en el financiamiento y ejecución de las obras y acciones que se acuerden. En ese sentido, los ayuntamientos propondrán al Ejecutivo Estatal por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación, de conformidad con la normatividad correspondiente, las obras y acciones que habrán de realizar en el marco del Convenio.

Como puede observarse, el CODEM constituye un mecanismo de coordinación interinstitucional que con la instrumentación adecuada por parte de los ayuntamientos, puede ser una opción para estructurar acciones concretas destinadas a hacer más eficiente la prestación de servicios públicos. El siguiente diagrama de flujo muestra la operación del programa CODEM en el Estado de México.

**PROGRAMA CODEM ESTADO DE MEXICO  
(DIAGRAMA DE FLUJO)**



## BIBLIOGRAFIA

### Obras Consultadas

1. Aguilar Villanueva, Luis F.: *"Política y racionalidad administrativa"*; Serie V, Teoría de la Administración Pública, Ed. INAP, México 1982.
2. BANOBRAS S.N.C. / INAP: *"Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal"*; Tomos 1, 2, 4, 6 y 9 Coed. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.- Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989.
3. Centro Nacional de Desarrollo Municipal: *"Gobierno y Administración Municipal en México"*; Secretaría de Gobernación, México 1993.
4. Centro Nacional de Estudios Municipales: *"El municipio mexicano"*; Secretaría de Gobernación, México 1985.
5. Centro Nacional de Estudios Municipales: *"El desafío municipal"*; Secretaría de Gobernación, México 1985.
6. Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública: *"Diccionario de Política y Administración Pública"*; México 1985.
7. Escola, Héctor J.: *"Compendio de derecho administrativo"*; Ed. Depalma, Buenos Aires, 1982.
8. Fraga, Gabino: *"Derecho administrativo"*; Ed. Porrúa, México 1979.
9. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM: *"Los municipios de México"*; México 1978.

10. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.: *"Gaceta de administración pública estatal y municipal"* No.12; México 1983.
11. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.: *"Gaceta de administración pública estatal y municipal"* No.13; México 1984.
12. Martínez Cabañas, Gustavo: *"La administración pública estatal y municipal en México"*; Ed. INAP-CONACYT, México 1985.
13. Rodríguez Reyes, Alvaro: *"Administración del sector público"*; Ed. Herrero Hnos., México 1970.
14. Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de México: *"Los municipios del Estado de México"*; Colección Enciclopedia de los Municipios de México, México 1988.
15. Subirats, Joan: *"Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración"*; Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1989.
16. Universidad Autónoma del Estado de México, Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México y Colegio de Posgraduados del CIDE: *"El municipio mexicano de cara al siglo XXI"*; México 1993.
17. Varios Autores: *"Curso de políticas públicas"*; Material didáctico para la Maestría en Administración Pública, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Primer semestre 1991.

#### **Revistas**

1. *"Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México"* No. 9 enero-marzo, México 1991.

2. *"Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México"*, No.14 abril-junio, México 1992.

3. *"Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México"*, No.15 julio-septiembre, México 1992.

### **Leyes y Reglamentos**

1. Gobierno del Estado de México: *"Decreto No. 112: Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Comisión Estatal de Agua y Saneamiento"*; México 1974.

2. Gobierno del Estado de México: *"Compendio de Legislación Fiscal 1995"*; México 1995.

3. Gobierno del Estado de México: *"Compendio de Legislación Fiscal 1993"*; México 1993.

4. Gobierno del Estado de México: *"Ley de Seguridad Pública del Estado de México"*; México 1995.

5. Gobierno del Estado de México: *"Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México"*; México 1995.

6. Gobierno del Estado de México: *"Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México"*; México 1995.

7. Gobierno del Estado de México: *"Reglamento de Tránsito del Estado de México"*; México 1995.

8. Gobierno del Estado de México: *"Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México"*; México 1995.

9. *"Mexicano: Esta es tu Constitución"*; Grupo Editorial Porrúa, México 1994.

### **Publicaciones Oficiales**

1. Ayuntamiento de Ecatepec: *"PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 1994-1996 y "Manual de Organización 1995"*
2. Ayuntamiento de Naucualpan de Juárez: *"PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 1994-1996 y "Manual de Organización 1995"*
3. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl: *"PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 1994-1996 y "Manual de Organización 1995"*
4. Ayuntamiento de Tlalnepanlla de Baz: *"PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 1994-1996 y "Manual de Organización 1995"*
5. Ayuntamiento de Toluca: *"PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 1994-1996 y "Manual de Organización 1995"*