

007813
24.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**HACIA LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE
SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES: UNA
PROPUESTA**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN
DERECHO PRESENTA:
LIC. MANUEL AÑORVE BAÑOS**

**DIRECTOR DE TESIS
DR. JORGE WITKER V.**

OCTUBRE 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997



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.

OCTUBRE 1996



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Ciruito Maestro Mario de la Cueva, Ciudad Universitaria
Delegación Coyoacán, 04510 México, D. F. FAX (52-5) 665-21-93

México, D. F., 5 de octubre de 1996.

Dr. Pedro Zorrilla Martínez
Jefe de la División de Estudios de Posgrado
Facultad de Derecho
P r e s e n t e

Me es muy grato saludarle y de paso informar a usted la tesis que para optar al grado de Doctor en Derecho presenta el Lic. Manuel Añorve Baños, con el título "Hacia la eficiencia en la prestación de Servicios Públicos Municipales: Una propuesta"

En mi calidad de asesor de la misma, he seguido de cerca esta investigación que conjuga un esfuerzo académico decoroso con una praxis funcionaria de Añorve Baños, perfilándola como una aportación al estudio de un derecho municipal que hace esfuerzos por emerger del centralismo presidencialista que nos ahoga.

En efecto, la tesis cubre cinco capítulos que responden a las conjeturas de sus hipótesis de trabajos enunciados en la Introducción.

Así el capítulo primero, concentra los elementos teórico-conceptuales del municipio histórico y actual de



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Círculo Maestro Mario de la Cueva, Ciudad Universitaria
Delegación Coyoacán, 04510 México, D. F. FAX (52-5) 665-21-93

México, resaltando sus características de autarquía, autonomía y descentralización.

El capítulo segundo, describe y analiza los fundamentos constitucionales del Municipio Libre de México, haciendo un seguimiento histórico que culmina con las reformas de 1983, proponiendo de paso un nuevo organigrama para el funcionamiento Municipal.

Por su parte el capítulo tercero se enfoca en analizar los servicios públicos municipales inscritos en el concepto amplio de Servicio público y acotados a las áreas específicas que todo municipio debe atender en función de sus recursos y estructura territorial y humana.

El capítulo cuarto describe y analiza los servicios municipales de agua potable y alcantarillado a nivel nacional, servicios prioritarios para las regiones marginadas y que exigen la presencia del municipio, pese a los afanes privatizadores que campean en nuestros días.

El capítulo quinto, verdadero estudio de caso, se centra en un análisis de Servicios Públicos Municipales de Agua Potable y Alcantarillado en el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, en donde el autor plantea una propuesta concreta para eficientarlos: La mezcla de recursos.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Círculo Maestro Mario de la Cueva, Ciudad Universitaria
Delegación Coyoacán. 04510 México, D. F. FAX (52-5) 665-21-93

Las conclusiones están en relación a las hipótesis enunciadas; las técnicas de investigación son las adecuadas y el lenguaje, si bien, por espacios se hace denso y poco claro, logra comunicar las ideas principales del sustentante.

En mérito de las consideraciones previas, a juicio del suscrito, la tesis cumple ampliamente los requisitos metodológicos de forma y fondo por lo que amerita ser sometida a la defensa de rigor ante el Síndico que al efecto se designe.

Sin otro particular, le saluda atentamente

A large, stylized handwritten signature in black ink, which appears to be 'Jorge Witker V.', written over the typed name.

Dr. Jorge Witker V.

HACIA LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES: UNA PROPUESTA

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

PAG.
I

CAPÍTULO PRIMERO EL MUNICIPIO COMO CÉLULA PRIMARIA Y FUNDAMENTAL DE LA ESTRUCTURA NACIONAL.

1. ANTECEDENTES, ELEMENTOS Y CONCEPTO DE MUNICIPIO.....	1
1.1.- ORIGENES.....	1
1.2.- ELEMENTOS ESENCIALES	4
1.2.1.- POBLACIÓN.....	5
1.2.2.- TERRITORIO.....	7
1.2.3.- GOBIERNO.....	7
1.3.- CARACTERÍSTICAS.....	8
1.3.1.-AUTARQUÍA.....	8
1.3.2.- AUTONOMÍA.....	8
1.3.3.- DESCENTRALIZACIÓN.....	9
2. CONCEPTUALIZACIÓN DE MUNICIPIO.....	12
3. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO.....	14
3.1. TEORÍAS SOBRE LA PERSONALIDAD JURÍDICA.....	14
3.1.1.- TEORÍA DE LA FICCIÓN.....	14
3.1.2.- TEORÍA DE LA REALIDAD.....	15
3.1.2.1.- TEORÍAS BASADAS EN LA VOLUNTAD.....	15
3.1.2.1.1.- TEORÍA DEL ALMA COLECTIVA.....	16
3.1.2.1.2.- TEORÍA ORGANICISTA.....	16
3.1.2.1.3.- TEORÍA DEL ORGANISMO SOCIAL.....	16
3.1.2.1.4.- TEORÍA DE LA INSTITUCIÓN.....	17
3.1.2.1.5.- TEORÍA DE LA VOLUNTAD JURÍDICA.....	17
3.1.2.2.- TEORÍAS BASADAS EN EL INTERÉS.....	18
3.1.2.2.1.- TEORÍA DE LEÓN MICHOU.....	18
3.1.2.2.2.-TEORÍA DE SALEILLES.....	19
3.1.3.-TEORÍA DE FERRARA.....	19
3.1.4.-TEORÍAS QUE NIEGAN LA PERSONALIDAD JURÍDICA.....	20
3.1.5.-TEORÍA DE HANS KELSEN.....	21
3.2. CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.....	22
3.3. EL MUNICIPIO COMO PERSONA JURÍDICA.....	23
3.4. ATRIBUTOS DEL MUNICIPIO COMO PERSONA JURÍDICA.....	24

3.5. EL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO.....	25
4. TIPOLOGÍA MUNICIPAL (MUNICIPIOS RURALES, SUBURBANOS, URBANOS Y ZONA METROPOLITANA).....	27
5. MUNICIPIO Y DESARROLLO URBANO.....	29

**CAPÍTULO SEGUNDO.
FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO LIBRE DE MÉXICO.**

1. INTRODUCCIÓN A LA EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.....	34
2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DEL 19 DE MARZO DE 1812, MÁS CONOCIDA COMO CONSTITUCIÓN GADITANA.....	35
3. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, MÁS CONOCIDA COMO CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DEL 22 DE OCTUBRE DE 1814.....	36
4. REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO DECLARADO INSUBSISTENTE MEDIANTE DECRETO DEL CONGRESO DE 8 DE ABRIL DE 1823.....	38
5. ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN MEXICANA DE 31 DE ENERO DE 1824.....	39
6. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 4 DE OCTUBRE DE 1824.....	40
7. BASES CONSTITUCIONALES DE 15 DE DICIEMBRE DE 1835.....	41
8. LEYES CONSTITUCIONALES DE 30 DE DICIEMBRE DE 1836.....	41
9. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA. DE 1843.....	42
10. ACTA CONSTITUTIVA DE 1847.....	43
11. ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 15 DE MAYO DE 1856 Y PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL 16 DE JUNIO DE 1856.....	44
12. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1857.....	45
13. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1917.....	46
14. REFORMAS DE 1983.....	54

14.1 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA ESTRUCTURA Y AUTONOMÍA	59
14.1.1. ESTRUCTURA MUNICIPAL	59
14.1.2. AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LAS REFORMAS DE 1983	70

**CAPÍTULO TERCERO.
LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES**

1. ANTECEDENTES	79
2. CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO	80
3. DEFINICIONES DE SERVICIO PÚBLICO	85
4. BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	87
4.1.- AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	87
4.2.- ALUMBRADO PÚBLICO	88
4.3.- LIMPIA	89
4.4.- MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTOS	91
4.5.- PANTEONES O CEMENTERIOS	92
4.6.- RASTRO	93
4.7.- PARQUES Y JARDINES	94
4.8.- SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO	95
4.9.- TRANSPORTE	95
4.10.- CALLES, PAVIMENTACIÓN Y BANQUETAS	96
4.11.- EMBELLECIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LOS POBLADOS Y CENTROS URBANOS	97
4.12.- BOMBEROS	97
4.13.- ACCIÓN DEPORTIVA	97
4.14.- ANIMACIÓN MUNICIPAL	98
4.15.- COMUNICACIÓN URBANA	98
5.- BREVE BOSQUEJO SOBRE LA CONCESIÓN Y LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	99

**CAPÍTULO CUARTO
SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO A NIVEL NACIONAL**

1. MARCO JURÍDICO	105
1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	105
1.2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 - 2000	107
1.3. PROGRAMA NACIONAL DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO PARA ZONAS URBANAS (APAZU)	108

2. SITUACION ACTUAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.....	112
2.1. GENERALIDADES.....	112
2.2. FORMAS DE ADMINISTRACIÓN DE LOS SPMAPYA CARACTERIZADOS COMO COLECTIVOS.....	118
2.3. APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS FEDERALES DE APOYO.....	121
2.4. APLICACIÓN DEL PROGRAMA FEDERAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO EN LAS ZONAS URBANAS (APAZU)	
- INCONSISTENCIA EN SUS OBJETIVOS Y POLÍTICAS.....	123
2.4.1 OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y SANEAMIENTO.....	124
2.4.2 ATRIBUCIONES, FACULTADES Y FUNCIONES DE LAS DEPENDENCIAS FEDERALES.....	124
2.4.3 DE LOS EJECUTORES.....	125
2.4.4.DEL SUBCOMITÉ ESPECIAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.....	125
2.4.5 DE LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA.....	126
2.4.6. DEL COMPONENTE DE MEJORAMIENTO DE EFICIENCIA.....	126
2.4.7. DE LOS PROYECTOS.....	126
2.4.8. DE LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD INTEGRALES Y PROYECTOS EJECUTIVOS.....	127
2.4.9. BASES GENERALES DE CARÁCTER ECONÓMICO Y FINANCIERO PARA REGLAMENTAR EL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA.....	127
2.4.10. DEL FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA.....	130
2.4.11. DE LOS ESTUDIOS Y PROYECTOS.....	130
2.4.12. LICITACIÓN DE LAS OBRAS, DE LAS ADQUISICIONES Y DE LA SUPERVISIÓN.....	131
2.4.13. DE LOS PROCEDIMIENTOS.....	131
2.5. LAS INSTITUCIONES PARA EL APOYO DE LOS SPAPYA.....	133
2.5.1 COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.....	133
2.5.2. BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.....	136
2.6. PROBLEMÁTICA NACIONAL.....	136

CAPÍTULO QUINTO
SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO EN
EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ, GUERRERO: UNA PROPUESTA

1. MARCO JURÍDICO.....	145
1.1. A NIVEL NACIONAL.....	145
1.2. A NIVEL ESTATAL.....	145
1.2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO.....	145
1.2.2 PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DEL ESTADO DE GUERRERO 1993-1999.....	146
1.2.2.1. COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE GUERRERO (COPLADEG).....	147
1.2.2.1.1. FUNCIONES DEL COPLADEG.....	147
1.2.2.2. INTEGRACIÓN DEL COPLADEG.....	148
1.3 A NIVEL MUNICIPAL.....	149

1.3.1. LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO.....	149
1.3.2. LEY DE LA COMISIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO NUMERO 51.....	151
1.3.3. DECRETO No. 52 QUE ESTABLECE LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO PARA EL MUNICIPIO DE ACAPULCO.....	158
1.3.4.- REGLAMENTOS MUNICIPALES DE SERVICIOS PÚBLICOS....	158
1.3.5.- BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO.....	160
1.3.6.- PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO.....	160
1.3.6.1.-LOS CONVENIOS ÚNICOS DE DESARROLLO ESTADO- MUNICIPIO.....	162
1.3.6.2.-EL CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO MUNICIPAL Y LA PLANEACIÓN.....	162
1.3.6.3. PROGRAMAS DE SANEAMIENTO INTEGRAL DE LA CIUDAD Y PUERTO DE ACAPULCO.....	163
2. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO EN EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ GUERRERO.....	167
2.1 ASPECTOS GENERALES.....	167
2.2. IMPORTANCIA ECONOMICA ESTRATEGICA.....	168
2.3. DEMANDA DE AGUA POTABLE.....	173
2.3.1. DEMANDA TURÍSTICA.....	173
2.3.2. DEMANDA COMERCIAL.....	174
2.3.3 DEMANDA ACTUAL.....	174
2.3.4. DEMANDA FUTURA.....	174
2.4. CAPACIDAD HIDRÁULICA.....	176
2.5. ALCANTARILLADO.....	178
2.6. SANEAMIENTO.....	179
2.7. NUEVAS OBRAS DE AMPLIACIÓN.....	180
2.8 ORGANISMOS RESPONSABLES.....	180
2.9. MARCO JURÍDICO DE REGULACIÓN DE LA COMISIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO.....	181
2.10. DIAGNÓSTICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO.....	185
2.11. ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO.....	186
2.11.1. COSTOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.....	186
2.11.2 RENTABILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL.....	192
2.11.3. FORMAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA.....	195
2.11.4 FUENTES DE FINANCIAMIENTO.....	203
3. PROPUESTA PARA EFICIENTAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO EN EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ, GUERRERO.....	208
3.1 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS OTORGADOS POR CAPAMA.....	209
3.2. POLÍTICA DE PRECIOS A LOS DISTINTOS SECTORES SOCIALES.....	210

3.3. APOYOS Y CAPACITACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA.....	216
3.4. MEZCLA DE RECURSOS PARA EFICIENTIZAR LOS SPM DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, EN EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ. GUERRERO.....	217
CONCLUSIONES.....	223
BIBLIOGRAFÍA.....	226

INTRODUCCIÓN

Los procesos de globalización, privatización y desregulación de las economías contemporáneas plantean al poder público arduos y complejos problemas.

Los estados nacionales se subordinan a las decisiones de mercado, y el capital financiero y bursátil internacional, redefine el qué producir, cómo producir y para quién producir.

En este escenario, las tareas del poder público entran a una revisión cualitativa y cuantitativa. El saneamiento de las finanzas públicas y la disciplina del gasto público, elevados a categorías míticas por el pensamiento neoliberal en boga, cuestionan la presencia pública globalmente y postulan una privatización acelerada de los servicios públicos en todos los ámbitos.

La globalización e internacionalización de la sociedad contemporánea impactan los estados nacionales y las comunidades humanas diluyen lealtades y adscripciones territoriales en función de consumos estandarizados y de empresas trasnacionales hegemónicas en el campo de los servicios y la mercadotecnia internacional.

El municipio, como organismo rector de comunidades, participa de la erosión del poder del estado, aunque su naturaleza e imagen están inmersos en territorios e individuos cercanos y específicos. En efecto, el municipio es un sujeto dinámico y responsable artifice auténtico de una comunidad.

El municipio como acotamiento del poder público puede visualizarse en tres vertientes:

A) Constitucionalmente, a fin de que se le otorguen mayores garantías: como gobierno de una comunidad territorial, base de la organización del estado;

B) Jurisdiccionalmente, a fin de fortalecer sus derechos de defensa ante actos de otras autoridades que le afecten; y

C).Administrativamente, con objeto de deslindar fronteras de actuación e injerencia de los diversos niveles de gobierno para cumplir con las demandas colectivas de servicios.

En estas tres vertientes, como es lógico, se busca el fortalecimiento de las prácticas democráticas en las relaciones intergubernamentales.

La presente tesis que hemos titulado "Hacia la eficiencia en la prestación de los servicios públicos municipales: una propuesta", identifica la problemática que se presenta dentro de la estructura territorial para la administración de las ciudades, tocando los principales aspectos que inciden en forma multideterminada como son: las delimitaciones jurídico-territoriales de la República Mexicana en sus tres niveles (federal, estatal y municipal); los marcos legales establecidos para orientar el desarrollo urbano-regional. El origen y la caracterización de los servicios públicos municipales de agua potable y alcantarillado, así como los marcos jurídicos de regulación. Las características de estos servicios públicos en la mayoría de las ciudades de nuestro país, las formas de operación y administración de los organismos públicos y privados, y una particular atención y análisis de la mezcla de recursos federales actuales para la introducción o ampliación de los servicios públicos municipales más indispensables como son el agua potable y el alcantarillado.

En efecto, la ideología liberal en auge y la tendencia a la privatización en casi todas las actividades productivas, ha conducido al extremo de querer dejar a la empresa privada la operación de estos servicios públicos, haciendo caso omiso de las bajas condiciones económicas de los estratos sociales empobrecidos de las ciudades y sobreponiendo la rentabilidad económica sobre la rentabilidad social, o la tendencia a una falsa descentralización que limita el desarrollo de estos servicios. Con lo que nos formularíamos las siguientes preguntas:

¿Hasta dónde podrá el neoliberalismo incidir en los ámbitos de las necesidades de la sociedad, sin provocar convulsiones sociales que pongan en riesgo el sistema político-social en general?

¿Cuál es el papel de la empresa privada en la administración de los servicios públicos municipales de agua potable y alcantarillado, reservados todavía hasta ahora casi en su totalidad al estado, debido a la condición *sine qua non* para otorgar mínimamente los bienes necesarios a los grupos mayoritarios?

¿Cuáles deben ser los marcos jurídicos de regulación para mantener un crecimiento armónico en las ciudades, proveer de los servicios de agua potable y alcantarillado a sus habitantes y preservar la estabilidad social?

¿Cuál es la situación actual del municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, en la problemática de ésta nueva sociedad urbanizada?, ¿cómo se formularía una propuesta para la mezcla de recursos en la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado más congruente con el municipio libre ?.

Por lo anterior se plantea como hipótesis de trabajo central lo siguiente:

- Ante la **globalización contemporánea** y la **disminución de la presencia de los estados nacionales**, el individuo recupera libertad y autonomía, en tal contexto relaciona su existencia diaria a problemas elementales de: **habitación, agua, educación, salud, recreación y calidad de vida**. El municipio, redimensiona su presencia y constituye, tal vez, el único núcleo de lealtad nacional con lo cual sistemas democráticos se visualizan en términos más humanos que jurídico políticos.

- El marco jurídico que ha venido regulando, tanto el fenómeno del crecimiento urbano como la prestación de los servicios públicos municipales, no ha estado acorde con las características del proceso de urbanización en México.

- La unidad administrativa municipal en México todavía no ha logrado una auténtica autonomía a pesar de los diversos intentos por otorgársela a plenitud debido a las limitadas reformas, aplicadas de manera acorde a la magnitud de los problemas actuales

- La administración de la mayoría de los municipios en nuestro país se encuentran en una situación crítica, tanto por la estructura jurídica en cuanto a sus funciones y derechos como a sus atribuciones para la captación de ingresos.

- La eficiencia de los servicios públicos municipales de agua potable y alcantarillado, en el municipio de Acapulco de Juárez, se vera obstaculizada, si con los programas federales en ciudades urbanas (APAZU) no son aplicadas nuevas formas de mezcla de recursos, congruentes con la realidad social en que se vive.

Para confirmar dichas hipótesis, la tesis cubre cinco capítulos:

En efecto, el capítulo primero se centra en tipificar al municipio como célula básica de la estructura del poder público, a la luz de una teoría conceptual.

Por su parte, el capítulo segundo incursiona por los fundamentos constitucionales del municipio en México, destacando la reforma del artículo 115 constitucional.

El capítulo tercero describe y analiza los servicios públicos municipales entre los que destacan el de agua potable y alcantarillado, servicios éstos que no interesan al sector privado y que inevitablemente se inscriben en necesidades públicas que sólo pueden ser atendidas con eficiencia y responsabilidad por el municipio.

Acto seguido, el capítulo cuarto se aboca a estudiar el marco jurídico de los servicios de agua potable y alcantarillado, su ejecución e implementación a nivel nacional, identificándose su complejidad y problemática al respecto.

Finalmente, el capítulo quinto describe y analiza la regulación jurídico-administrativa de la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado en el municipio de Acapulco de Juárez, estado de Guerrero, evaluando su funcionamiento y planteando una propuesta para efficientarlo.

Las técnicas de investigación utilizadas para la comprobación de las hipótesis, en la presente tesis, han sido de tipo documental.

La bibliografía utilizada es la más actual en el medio y las fuentes estadísticas y documentales las he obtenido del propio municipio de Acapulco en donde he fungido como síndico municipal de 1993 a 1996.

Manuel Añorve Baños

México, D.F., octubre de 1996.

Capítulo Primero

EL MUNICIPIO COMO CÉLULA PRIMARIA Y FUNDAMENTAL DE LA ESTRUCTURA NACIONAL

1.- Antecedentes, elementos y concepto de municipio.

1.1.- Orígenes

La palabra Municipio es de origen romano, etimológicamente derivado del vocablo latino *municipium*, con raíces en *munis*=carga y *civitas*=ciudad, que en sentido figurado significa "el trabajo de la ciudad".

Héctor Vázquez señala que, según las fuentes latinas la palabra *municipium* tiene un triple significado: 1) La población fortificada, 2) El cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población, y, 3) Los habitantes de las mismas poblaciones (1).

Es la cultura griega, a través de la *polis* o ciudad-estado, donde encontramos la primera asociación humana de carácter político dotado de verdadera autonomía, entendida ésta como la capacidad o facultad de dirigirse por sí misma con plena autarquía, manifestada por su autosuficiencia política y económica, cuya población se conformaba con tres categorías políticas, con diferencias exclusivamente derivadas del disfrute de libertad: los esclavos que por carecer de ella no se consideraban como personas, aunque tampoco como cosas, a la manera romana, sino parte necesaria de la población; la segunda se integraba por los metecos o extranjeros, quienes gozaban de total libertad pero carentes de derechos políticos -derechos de la *polis*- y por último, los ciudadanos que en orden a su plena libertad y disfrute de derechos, podían elegir y ser elegidos, pero únicamente en su *demos* de origen.

De este concepto partía el principio de igualdad de todos, pero dentro de su categoría. Existía, además, otra división de carácter social: los plebeyos y los dorios o aristócratas a los que se sumaban otra capa, la de los ilotas de Lacedemonia, casi esclavos pero con ciertos derechos. Quizá sea de esta concepción de la *polis*, de donde haya surgido la primera idea de una municipalidad. Por sus características de comunidad urbana, con unidad política de regular tamaño geográfico y poblacional, creada por una unidad mayor, o un estado propiamente dicho, que le dotó de cierta autoridad por medio de un ayuntamiento o cuerpo político a cuyo cargo quedó la administración de dicho ámbito espacial.

(1) VÁZQUEZ, HÉCTOR "EL NUEVO MUNICIPIO MEXICANO". S.E.P. MÉXICO, 1986. PAG. 40.

Por su parte, Roma aporta la creación de cuerpos edilicios y trata de perfeccionar la incipiente organización municipal, al otorgar al edil responsabilidades para gobernar la ciudad y así poder juzgarlo administrativamente.

Ello se inicia con la compilación de leyes sobre el mismo tema, y logra una evolución municipalista que se consolida, paulatinamente, mediante nuevas aportaciones. Se lo enriquecen, al propio tiempo de que se crean las bases del ayuntamiento, al dar nacimiento a los famosos ediles, quienes además de ser funcionarios con jurisdicción administrativa contaban con mando de policía.

Con esas características, como fundamento de la organización romana, las colonias o prefecturas reciben el nombre de Municipios.

Al referirse al Municipio histórico, la doctrina suele tomar en cuenta una doble tradición:

1) La Romana, que como sabemos pasa a lo que es hoy España, donde Escude afirma: "el sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrollaron el espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder de Roma. Esta se vio obligada a conceder a los ayuntamientos hispanos los máximos privilegios".

"Ahi nacieron los fueros de las ciudades españolas, gracias a ellos el pueblo pudo subsistir frente a la dominación visigótica y la ocupación de España por los árabes, introduciendo en las ciudades y los pueblos, que fueron gobernados por agentes de los califas, llamados caides o alcaldís, de donde nace la figura del alcalde que significa jefe". (1) al consolidarse en suelo peninsular, el municipio se traslada a las colonias americanas como parte de la conquista y colonización.

2) La segunda tradición la conforman los pueblos colonizados del Continente Americano, porque tenían a la llegada de los españoles una organización estable y duradera. En múltiples lugares como es el caso de las diversas culturas del México prehispánico, cuyas costumbres y tradiciones han sobrevivido a la colonización y continúan manteniendo su propia organización, como los mayas.

Los orígenes del Municipio como organización social se remontan a la historia de algunos países del mundo, como es el caso del "uji" del Japón, la "sipe" en Alemania o el mismo "calpulli" azteca, ya que históricamente en México el municipio es una transplatación de la organización municipal española, con las naturales modificaciones autóctonas, aunque cabe señalar que el calpulli contaba con características propias mucho más avanzadas que el municipio español, toda vez que era la célula primaria de toda la organización administrativa, política, religiosa y cultural con un consejo familiar, como base.

(1) ESCUDE BARTOLI, MANUEL, LOS MUNICIPIOS DE ESPAÑA, CITADO POR OCHOA CAMPOS, MOISÉS, EL MUNICIPIO, SU EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL PUBLICACIONES "COLECCIÓN DE CULTURA MUNICIPAL", IMPRESO POR CUELLAR & CAVALLARA, MÉXICO, D.F., JUNIO DE 1981, EDICIÓN A CARGO DE BANOBRAS, PAG. 85.

El Lic. Mario Moya Palencia dice "que es convicción generalizada de juristas e historiadores que el calpulli es la helade, es de tipo agrario consecuente con el grado de evolución socioeconómica de nuestras tribus nativas" (1); era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo calpulli y reconocían una autoridad que decidía los problemas fundamentales de orden comunal.

Los pilli o varones descendientes de las familias fundadoras formaban la asamblea que a su vez nombraba a los integrantes del consejo, de entre los ancianos y prudentes y en el cual residía la autoridad. El consejo nombraba al capullec, también llamado teachcauh, o pariente mayor. Este, como afirma Aguirre Beltrán, "era una especie de procurador o alcalde" (2).

El capullí se formaba inicialmente con la unión de 20 familias, -no olvidemos que el número 20 era la unidad numérica azteca -que podía ser de tres tipos: urbano, rural o mixto, según la calidad de las tierras y posibilidades industriales o artesanales, pero siempre autónomos y autárquicos, o sea que, podían conferirse sus propias normas de funcionamiento interno y el otorgamiento de sus leyes, pero vinculados a la región a la que pertenecían y a la federación de la que dependían.

Toda la vida en estas culturas se desarrollaba por medio de asambleas, o consejos, que elegían a 2 funcionarios: el administrador y el ejecutor, con sus respectivas facultades y obligaciones. Al primero correspondía la distribución equitativa de los bienes, la recaudación de contribuciones, abastos, vigilancia, justicia, saneamiento, construcción de obras públicas y administración de la cárcel.

El segundo, el ejecutor, realizaba los acuerdos tomados por el consejo, cobro de tributos que entregaba al administrador, reparto de tareas a los miembros de la comunidad, aprehensiones, vigilando se cumplieran las sentencias dictadas por el administrador, vigilando asimismo la realización de las obras públicas y, en caso de guerra, comandar las fuerzas armadas. En todas estas funciones uno y otro contaba con auxiliares especializados que nombraba el consejo.

Por otra parte, Miguel Palomar menciona que entre los antiguos romanos consideraban al municipio como ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos Municipales podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma (3).

(1) MOYA PALENCIA, MARIO. TEMAS CONSTITUCIONALES. EDITADO POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES DE LA UNAM, MÉXICO, D.F. 1983. PÁG. 34

(2) AGUIRRE BELTRAN, GONZALO. FORMAS DE GOBIERNO INDÍGENA, MÉXICO, D.F. 1972. PÁG. 35.

(3) PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. DICCIONARIO PARA JURISTAS, EDITORIAL MAYO, MÉXICO 1981. PÁG. 895.

1.2.- Elementos esenciales

El Municipio histórico es motivo de estudio en el campo de la investigación socio jurídica, con el propósito de encuadrarlo, como una institución, básica en el desenvolvimiento de la sociedad y fundamento de toda organización política de nuestra época; por lo cual se le considera como piedra angular del desarrollo democrático de los pueblos y obliga al investigador del derecho, a buscar soluciones sociológicas, administrativas y jurídicas acorde con la realidad del país.

Moisés Ochoa Campos considera que el municipio es una entidad sociopolítica que tiene dos caras que la caracterizan: a) es una comunidad social de vecinos; y, b) una unidad política dentro del estado (*)

Quando se habla del origen de la familia y sus agrupamientos fincados en el parentesco que generalmente se consideran unidos por vínculos de consanguinidad, o costumbres y tradiciones similares, es decir, grupos locales derivados de la tribu, del clan o de la gens que se vuelven vecinales o domiciliarias en cuanto establecen su escritura económica agraria, hablamos de un municipio primitivo; pero en cuanto se logra concretar en el municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, éste adquiere el carácter de municipio político.

Desde el punto de vista constitucional, al Municipio se le considera como la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los estados.

De lo anterior se concluye que el municipio tiene dos aspectos fundamentales:

A) El sociólogo, como unidad social, local, de vecindad; y, b) el político, como unidad política y administrativa de los estados de la república.

Al municipio se le puede considerar como una comunidad imperfecta porque no satisface suficientemente las necesidades de los individuos y familias que lo integran, por lo que se ve precisado a unirse a otras entidades para completar y suplir sus naturales deficiencias, sin perjuicio de perder sus derechos. En este contexto de uniones aparece la entidad dentro de la cual se encuentra insertado el Municipio, como comunidad territorial, con la necesidad de entenderse con ella, sin que signifique la anulación de su personalidad independiente y autónoma.

(*) OCHOA CAMPOS, MOISÉS. LA REFORMA MUNICIPAL, EDITORIAL PORRÚA, CUARTA EDICIÓN, 1985, MÉXICO, PÁGINA 22.

Las relaciones entre el municipio y la entidad de la que forma parte, deben establecerse sobre la base de un respeto, por parte de éste, de los derechos y de la existencia de aquél, reconociéndole básicamente el derecho a su autonomía.

Para entender el municipio en México, manifiesta Rafael Loret de Mola, es necesario aglutinar los siguientes elementos:

- Población
- Territorio
- Gobierno
- Autarquía
- Autonomía
- Descentralización regional" (7)

Estos elementos, para su análisis, nosotros los dividimos en dos categorías. Los tres primeros: población, territorio y gobierno, que de cierta manera coinciden con los elementos fundamentales para la existencia del estado moderno de derecho: pueblo, poder y territorio, motivo por el cual los consideramos esenciales toda vez que al faltar alguno de ellos no podría existir el municipio. El de la población o pueblo como termino más acertado es a quien va dirigida toda la actividad municipal, sus fines. El territorio como ámbito espacial de validez en el cual se asienta la comunidad, y el gobierno o poder a quien corresponde la organización política, social, económica, jurídica, electoral en bien de esa comunidad.

A los de la segunda categoría, los llamaremos características, donde quedan incluidas: autarquía, autonomía y descentralización regional.

1.2.1 Población

El término población es sumamente amplio. Por una parte se entiende tanto como un conglomerado establecido en un territorio determinado, como a quienes momentánea o temporalmente se encuentran en él sin residir permanentemente. De ahí, que la teoría general del estado, utilice el término pueblo como la acepción correcta en sus dos sentidos el sociológico y el jurídico.

La sociología entre sus variados y múltiples significados, entiende por pueblo la esencia de una sociedad, la base de la cultura misma, que no debe nunca confundirse con la idea de gente porque esta es la formación de la población *in genere* como unidad de medida, en tanto el pueblo es el producto y proceso de la gente en las diversas interacciones del medio físico, regional y de asociaciones de individuos.

(7) LORET DE MOLA, RAFAEL, PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO SIN RECURSOS. IMPRESIONES RODAS, S.A., MÉXICO, 1976 PAG. 20.

Así bien, en los múltiples estadios de la humanidad encontramos muy diversos pueblos aun dentro de una misma sociedad que podríamos llamar sociedad principal.

En sus diferentes capas sociales una acepción más de pueblo es la sustitutiva del errático concepto de raza, tan desarrollada en los tiempos modernos principalmente por Gumpłowicz, tomada en Alemania por Hitler para establecer la llamada raza superior, siendo como es que únicamente existe una sola raza, la humana, formada precisamente por distintos pueblos.

Existe asimismo el concepto de pueblo universal, que va más allá del puro concepto étnico con el equívoco de considerarlo primitivo o rudimentario, aunque cabe la denominación, cuando se hace referencia a ciertas características, como el folklore, los cantos, vestimenta y otros análogos.

No profundizaremos más en este análisis, porque lo único que deseamos es dejar constancia de la diferencia entre población y pueblo cuya confusión, lamentablemente, se encuentra con suma frecuencia, y sólo concluiremos expresando que por población se entiende un mínimo indeterminado de personas, cuyas costumbres, usos sociales, tradiciones, alimentos y diversas características más son, o pueden estar dentro de una sociedad heterogénica, asentada o no, en un mismo territorio pero sin vínculos formales. Y en múltiples casos incluso con diferencias sustanciales, en cambio, por pueblo entendemos, como bien lo define el Diccionario de Sociología de Henry Pratt Fairchild, como: "tipo de comunidad urbana constituido por cualquier aldea grande, o pequeña ciudad, que suele calificarse sociológicamente por su población y jurídicamente por su administración municipal con ayuntamiento"

Finalmente, cabe recordar que en las sociedades primitivas nómadas se dieron diversas formas de unión de familias tendientes a la formación de unidades mayores con objeto de facilitar la vida comunitaria, integrada principalmente por grupos de cazadores que se asentaban temporalmente en un territorio cuya vinculación era más por necesidad que por otros lazos. La primera de ellas fue la banda o sea un grupo reducido de familias, cuyo conjunto variaba entre 50 a 250 personas con escasa cultura, pero de similares costumbres: vestimenta, dieta alimentaria, danzas. Que cuando empezaban a disminuir los productos alimenticios ofrecidos por la naturaleza se mudaban a otro que les ofreciere la subsistencia.

Pero estos grupos ágratos fueron uniéndose a otros similares y así se formaron las tribus y hordas que con características propias se convirtieron en clans y gens, todos ellos bajo la conformación social, no jurídica, porque esta organización nace al aparecer el estado.

1.2.2.- Territorio

Territorio es el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos para cada municipio en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad del pueblo y el gobierno, o sea, "porción de la superficie terrestre que pertenece a una nación, región, provincia, distrito, etc. Término o circuito que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función similar...." (1) . O simplemente el espacio físico de asentamiento de un grupo cuando éste decide arraigarse en un lugar determinado, o sea cuando deja de ser nómada y se convierte en sedentario, lo cual ocurre fundamentalmente al descubrirse la agricultura.

1.2.3.- Gobierno

Entendemos por gobierno al administrador de los bienes y la hacienda del municipio, integrado en el ayuntamiento por las autoridades municipales de elección popular; teniendo éstas la responsabilidad de cuidar y aprovechar los recursos del mismo municipio, de la mejor manera posible, a favor de la población.

Es menester ampliar en cierta medida este concepto de gobierno para hacerlo más comprensible, toda vez que es el equivalente del poder como elemento fundamental para la existencia del estado moderno, mismo que no es otra cosa sino entelequia del propio estado, persona moral por excelencia, es decir que el gobierno debe ser considerado como el eje para el funcionamiento del municipio integrado por órganos a cuyo cargo están las personas físicas a quienes corresponde realizar, por extensión, los fines del estado.

Por ello mismo el gobierno es el encargado de mantener el orden interno y el equilibrio social de la comunidad y por ende a quien compete la prestación de los bienes y servicios públicos necesarios para el bienestar de la población en general y al progreso de su todo social o sea del municipio, dentro de la dinámica característica de toda sociedad.

(1) PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. OP. CIT. PAG 1316.

1.3.- Características

1.3.1.- Autarquía

Una de las características de la autarquía es la capacidad que tiene el municipio para autosatisfacerse, para administrarse libremente sin dependencia exterior de ninguna clase. La mayor significación de la autarquía, que no debemos confundir con autonomía, es la autosuficiencia como esencia básica de su economía.

La autarquía implica el reconocimiento en un principio de la sustantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal, asentado en el respeto a los miembros, vecinos, ciudadanos y es considerada en sus relaciones con el estado, como una individualidad natural colectiva, que tiene en sí misma el principio de una vida propia, como una persona mayor, teniendo ante todo el derecho de administrar ella misma sus negocios.

El ente autárquico tiene una atribución nativa de facultades para desarrollar funciones que precisamente en principio no corresponde a la administración central, por lo que ésta no puede delegarlas y en cumplimiento de las cuales solo puede intervenir esta última directamente en casos excepcionales, supletoriamente, por deficiencia del organismo al cual originalmente compete.

"La autarquía se puede ver desde dos aspectos, el sociológico y el jurídico; el primero supone la existencia de una verdadera comunidad, independientemente de sus miembros pre-existentes y supervivientes con su vigorosa personalidad social; en su aspecto jurídico, la autarquía supone poseer condiciones de capacidad" (*).

Así como el estado se asegura de que el municipio no rebase su esfera de acción, es necesario para que la autarquía municipal sea una realidad, que el municipio cuente con los recursos legales indispensables que impidan un abuso de poder o una intromisión indebida. Se pueden ejercitar ante los tribunales administrativos, los recursos por abuso de poder del estado; y se pueden, asimismo, otorgar también recursos jurisdiccionales para que sean ejercitados por el municipio ante los tribunales judiciales.

Sólo mediante un sistema jurídico de protección a la autonomía y a la libertad del municipio podrá este desenvolverse libremente y hacer posible su autarquía.

1.3.2.- Autonomía

(*) VAZQUEZ, HECTOR, OP. CIT. PAG. 57.

Se entiende por autonomía al estado y condición del pueblo que disfruta de la facultad de autodirigirse, y puede serlo ya sea por una comunidad entera dentro de ciertos límites territoriales o de grupos independientes entre si, con cierta independencia política, potestad de la que pueden gozar los municipios, dentro de un estado, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios de gobierno.

El régimen de autonomía municipal existe cuando el estado reconoce desde un principio el carácter de comunidad natural, con sus fines y medios propios y por lo tanto con su esfera particular de acción, implicando el reconocimiento por parte del estado de la sustantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal, pero vinculada con otros para formar una unidad mayor de la cual forman parte.

La autonomía en fin, es la capacidad de autodeterminación de conformidad a sus propias normas.

Hasta aquí hemos hablado sobre la autonomía in genere empero a nuestro objeto debemos suscitamente referirnos a la autonomía técnica y a la autonomía orgánica, y la correlación de ambas para hacer más comprensible el rubro siguiente, al hablar sobre la descentralización.

La autonomía técnica guarda con los órganos centralizados del estado cierta independencia en relación a las normas de actividad, tanto de carácter administrativo como financiero, a la manera en que generalmente tienen los servicios centralizados del estado, por ser inadecuados en determinados casos y por tanto se les otorga un régimen especial que se asemeja a los de servicio privado, pero no los desliga del órgano superior, de los órganos centralizados del estado, sino simplemente le concede la flexibilidad necesaria para facilitar su actividad.

Por su parte la autonomía orgánica presupone la existencia de que en el servicio público prestado, se cuenta con privilegios particulares a cargo de autoridades diferentes de los órganos centralizados del estado, lo cual le confiere una autonomía que el propio estado debe respetar.

En ambos casos, dichos organismos cuentan con una personalidad jurídica y patrimonio propio, pero el órgano que solo cuenta con autonomía técnica forma parte del régimen centralizado del estado como ocurre en el caso del Departamento del D.F. En tanto, cuando a la autonomía técnica se le suma la de carácter orgánico, en cualquiera de sus variantes, estamos frente a un organismo descentralizado, aunque uno y otro, en relación al patrimonio, este sea el del estado, quien realiza simplemente una afectación de parte del mismo, pero que continúa siendo del estado y puesto a su servicio por medio de organismos para coadyuvar a la obtención de sus fines.

1.3.3... Descentralización

La doctrina, de conformidad a los fines mismos de la descentralización la ha subdividido en tres categorías : por región, por servicio y por colaboración, y aunque tengan cada una de ellas sus características propias, podemos decir que, por la naturaleza misma de la descentralización, existen ciertos factores comunes a ellas como es la personalidad jurídica y patrimonio propio, de lo que se deriva la autonomía técnica y orgánica en términos generales, aunque en cuestión de nombramiento o elección de sus miembros varía según su propio estatuto jurídico de creación. Asimismo, un factor común a cualquiera de sus formas es la discrecionalidad de los funcionarios, aunque en su ejercicio en veces sea limitada por el poder central, y una característica más común a las tres categorías es la inexistencia del poder disciplinario como medio que el régimen centralizado puede utilizar en contra de las autoridades descentralizadas, aunque hemos de dejar constancia que el régimen descentralizado, en todas formas, sigue siendo parte del propio estado, mismo que se integra con ambos sistemas para facilitar su objeto, pues de otra forma presupondría un régimen totalmente independiente, lo cual caería en un absurdo jurídico.

Toda vez que nuestro interés sobre el régimen descentralizado del estado se refleja en el regional, invertiremos el orden tradicional dejándolo para el final y observaremos en forma general la descentralización por servicio, considerándola como una figura necesaria al estado a fin de desahogar específicos aspectos de la vida cotidiana cuya obligación de satisfacerlos corre a su cargo como una obligación indubitable, pero por propia conveniencia y facilidad a fin de ser realizados por individuos no solo con capacidad sino con experiencia como garantía de un funcionamiento adecuado, independientemente del principio de economía mixta que previene la constitución social de la República y con ello satisfacer la participación del sector privado, aunque el estado está permanentemente vinculado a dichos organismos puesto que es una de sus atribuciones, en la que concurren los particulares en la medida como el estado considere pertinente y aun considerando que no existe una norma fija para el desarrollo de tal actividad, sí podemos expresar que debe presuponer siempre la existencia de un servicio público de carácter técnico, que debe contar con una norma legal para su ejercicio y el de los funcionarios respectivos entre los cuales indefectiblemente deben estar considerados los de carácter técnico. Asimismo el estado debe ejercer un control de la legalidad de los servicios prestados para cuyo efecto conforma un sistema de revisión, e instituye la responsabilidad respectiva de los funcionarios.

Este sistema de descentralización por servicios contiene amplias ventajas pero también ofrece en la práctica ciertos inconvenientes, que no analizaremos detenidamente, por no ser nuestro objeto, pero no podemos dejar de mencionar, al tratar el tema de la descentralización administrativa, que nos ocupa, y sólo nos basta con lo expresado añadiendo que el estatuto de su creación debe recoger todos los aspectos de la prestación del servicio, evitar lagunas legales, prever su propia descomposición, incluir el sistema de reforma estatutaria y demás objetos pertinentes al caso concreto.

La descentralización por colaboración, como su nombre lo indica, es la participación del sector privado en áreas específicas de actividad que corresponde al estado realizar, y es totalmente diferente a los otros dos tipos de descentralización, toda vez que su conformación tiene origen cuando el estado, por ampliación de su actividad crece desmedidamente y requiere de la necesaria preparación técnica que no conviene incorporar al régimen centralizado por diferentes consideraciones.

Así pues el estado autoriza al régimen privado a participar en ciertas áreas donde la doctrina expresa que sea una función de carácter público pero a cargo de una organización privada, es decir, el sector público y privado concurren para la realización de un objeto, que como bien dice Leny, son organizaciones colocadas en los límites del derecho público y el privado permitiendo descargar a la administración una parte de sus tareas sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados.

Esta colaboración puede ser de tres tipos: de consulta o preparación, de ejecución y de decisión, según sea el grado de participación. La ley prevé la participación y su función, y el estatuto creado al efecto recoge las disposiciones legales, las bases necesarias y su organización.

Llegamos así a la última forma, la descentralización por región la que por demás nos interesa fundamentalmente a nuestro estudio, toda vez que su objeto consiste "en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial", según expresa Sabino Fraga.

Se entiende por descentralización regional a la acción de transferir a diversas corporaciones u oficinas parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del estado. Serra Rojas la define como: "una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- A).- Un núcleo de población agrupado en familias.
- B).- Una porción determinada del territorio nacional
- C).- Determinadas necesidades colectivas....⁽¹⁰⁾

"Es una forma de organización administrativa descentralizada que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales⁽¹¹⁾."

⁽¹⁰⁾ SERRA ROJAS, ANDRES, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO 1979 CITADO POR TERESITA RENDÓN HUERTA, OP. CIT. PAG.

⁽¹¹⁾ IBIDEM PAG 589.

En virtud de la excesiva centralización ocurrida a través del desarrollo histórico de México, ello condujo a nuestro país a un anquilosamiento en sus estructuras burocráticas, económicas, de servicios, y en general, de prácticamente todos los aspectos de la vida cotidiana del país. Podría pensarse que el descentralizar, es decir, el ceder tareas, obligaciones, recursos y capacidad de autogestión, no esté inmerso en la coordinación de instancias como un proceso inserto en un sistema nacional; por tanto es fundamental que para ponerse en práctica y alcanzar sus objetivos óptimos se requieran tareas de coordinación estrecha entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Gustavo Martínez Cabañas señala que "la descentralización de la vida nacional está encauzada a reordenar especial y territorialmente las actividades de producción, consumo y distribución, así como de las sociales, culturales, administrativas y políticas en la promoción del desarrollo de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer el federalismo y el municipio libre, así como evitar la tendencia concentradora y centralizadora de las actividades en los grandes centros urbanos" (12).

La descentralización municipal mexicana, es una forma en que el estado desvincula, entre otros, los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada y que siendo atribución propia del estado interviene el municipio para su prestación.

De acuerdo con lo anterior entendemos por municipio a la porción territorial enclavada en un estado, habitada por núcleos familiares agrupados para la satisfacción de sus necesidades, a fin de establecer los servicios públicos en forma autónoma y con libertad para designar a sus propias autoridades.

2.- Conceptualización de municipio

Esa descentralización por región de la doctrina nos lleva a la base legal del municipio, contemplada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

"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 conforme a las siguientes bases....." (13).

(12) MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL DE MÉXICO. INAP, MÉXICO, 1985, PÁG. 256.

(13) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EDICIÓN TALLERES GRÁFICOS DE LA NACIÓN. MÉXICO, D.F. 1990 PÁG. 163.

Esta disposición la recogen tanto las constituciones locales de la República Mexicana, como las leyes orgánicas municipales.

Con apoyo en las relaciones de vecindad, Adolfo Posada define al municipio como el "núcleo social, de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de vecindad" (14).

Felipe Tena Ramírez lo define como "... La institución que tiene en nuestros gastos el origen democrático más puro" (15).

Andrés Serra Rojas dice que Manuel Ulloa Ortiz define al municipio como "...una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de la vida doméstica que sin articular por ello de la intimidad del hogar, son sin embargo una prolongación de este mismo lugar" (16).

Moisés Ochoa Campos, en su obra "la reforma municipal" dice que "el municipio es un efecto de la sociabilidad como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad siendo por excelencia la forma de agrupación local.

Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus firmes propósitos como institución y a los de sus componentes como asociación de estos" (17).

Por otra parte, Moisés Ochoa Campos señala que para definir al municipio deben tomarse en cuenta los tres elementos siguientes:

- A).- El personal constituido por los habitantes agrupados corrientemente:**
- B).- El territorio formado por una parte del territorio nacional. Territorio municipal que constituye un espacio nacional.**
- C).- El teleológico.**

El Municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los componentes, ya sean familias o individuos" (18).

(14) POSADA, ADOLFO. EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA. LIB. GENERAL VICTORIA SUÁREZ. MADRID 1938. PAG. 11.

(15) TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PORRÚA. 11va. EDICIÓN, MÉXICO 1972. PAG. 153.

(16) SERRA ROJAS, ANDRÉS. OP. CIT. PAG. 590.

(17) SERRA ROJAS, ANDRÉS. OP. CIT. PAG. 590.

(18) MOISES OCHOA CAMPOS. OP. CIT. PAG. 28.

Para algunos autores, el Municipio es una idea material en virtud de la cual la comunidad representa los valores económicos, pero se aparta de su realidad socio-jurídica.

Jurídicamente el Municipio es una persona moral de derecho público, constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas.

3. La personalidad jurídica del municipio

3.1.- Teorías sobre la personalidad jurídica

La doctrina de la personalidad jurídica es de los temas más debatidos de la ciencia jurídica; sería muy difícil hacer una exposición de todas y cada una de las variadas tesis que se han planteado; por ello, únicamente se mencionarán las teorías más sobresalientes.

3.1.1.- Teoría de la ficción.

Se expondrán, en primer término, las ideas del pensamiento francés representado por Ducrocq. Según este teórico, toda persona moral es una ficción, incluyendo al estado; en cuanto a su naturaleza "la personalidad civil se basa necesariamente en una ficción legal. Si las personas físicas se revelan a los sentidos y se imponen en cierta forma a la atención del legislador, sucede de distinta manera con las personas civiles. Estas no pertenecen al mundo de las realidades. Ha sido necesario recurrir a la abstracción para aislar el interés colectivo de los intereses particulares de los individuos asociados, o para asignar a la obra una existencia distinta a la de los fundadores, administradores o beneficiarios. Esta operación del espíritu constituye la ficción. Sólo por ficción se puede decir de estas entidades metafísicas que existen, nacen, obran o mueren. Desde el punto de vista racional, la concesión de la personalidad jurídica no puede, pues, resultar más que de la ley". (1)

Seguidamente se expondrán las ideas del principal defensor de esta teoría, Federico Carlos Savigny.

(1) DUCRICCO, COURS DE DROIT ADMINISTRATIF, CIT. POR RAFAEL ROJINA VILLEGAS, COMPENDIO DE DERECHO CIVIL, TOMO I, INTRODUCCIÓN, PERSONAS Y FAMILIA, ED. PORRÚA, 22ª. EDICIÓN, MÉXICO, D.F., 1968, PÁG. 76.

Para este autor, las personas jurídicas son seres ficticios, creados artificialmente por el legislador, pero siempre en función de un patrimonio; son personas que no existen sino para fines jurídicos; esta doctrina considera que solo es capaz de derechos y deberes el hombre. El verdadero sujeto de derechos es la persona física, por cuanto es dotada de razón y voluntad.

Para Savigny: "los entes colectivos no tienen voluntad, ni menos aún libre albedrío, de aquí que la personalidad reconocida por el derecho, sea totalmente artificial y contingente. Algunas entidades en el derecho público si tienen vida real desde el punto de vista sociológico, como las ciudades, municipios y estados. Respecto de ellas opina Savigny que su existencia es natural o necesaria". (21)

Mario de la Cueva dice que: "en sus orígenes, a las personas jurídicas se les concibió como una ficción en virtud de la cual, las sociedades patrimoniales y el estado, en cuanto titular de derechos y obligaciones de esa naturaleza, mediante su reconocimiento por el derecho positivo, actuaban en defensa de sus intereses como si fuesen personas. Además, menciona que el hombre, sujeto natural y primordial de derechos y obligaciones, constituye la persona física o natural, y las personas ficticias, equiparadas por la ley a un sujeto de derechos y obligaciones para la defensa de intereses patrimoniales que no pertenecen a individuos determinados y a las que se pueden bautizar con nombre de personas jurídicas". (22).

3.1.2.- Teorías de la realidad.

Para estas teorías, el hombre no es el único sujeto de derechos, por lo cual, todas las personas jurídicas privadas o públicas, son entes reales.

Son varias las teorías de la realidad. Para facilitar su estudio es conveniente clasificarlas en dos grupos:

3.1.2.1.- Teorías basadas en la voluntad.

El conjunto que integra estas teorías es el siguiente: del alma colectiva, organicista, del organismo social, de la institución y de la voluntad jurídica.

(21) SAVIGNY, FEDERICO CARLOS, SISTEMA DE DERECHO PRIVADO ROMANO, CIT. POR RAFAEL ROJINA VILLEGAS, OP. CIT. PAG. 77.

(22) DE LA CUEVA MARIO, LA IDEA DEL ESTADO, U.N.A.M. MEXICO, D.F. 1975, PAG. 77

3.1.2.1.1.- Teoría del alma colectiva.

El principal partidario de esta teoría es Zitelmann. Para este autor "el derecho subjetivo es una facultad de querer y de que el hombre es sujeto capaz de voluntad, que la aptitud de querer es el único supuesto para las personas jurídicas, mientras que la corporalidad no es esencial. Habiendo aptitud de querer, aunque no exista un soporte físico (persona física), ha de conocerse la existencia de una persona. Las personas jurídicas son, en suma, voluntades incorporales" (22) .

3.1.2.1.2.- Teoría organicista.

A esta teoría pertenecen Worms, Lillienfeld y Schaeffle. Para ellos, "la persona colectiva es organismo biológico similar a los individuales, como una voluntad de mecanismo análogo a la del hombre aislado. Los elementos que constituyen la persona colectiva, configuran las células de un organismo, en la volición colectiva; su papel es similar al de aquellas en el sujeto individual" (23) .

3.1.2.1.3.- Teoría del Organismo Social.

El principal expositor de esta tesis es Gierke, quien considera al ente colectivo "como una persona real constituida por individuos reunidos y organizados para

(22) GAMBINO CREVANI HUGO, PERSONAS JURÍDICAS, UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO, MÉXICO, D.F., 1985, PAG. 150.

(23) RENDÓN HUERTA TERESITA, DERECHO MUNICIPAL, ED. PORRÚA, MÉXICO, ED. 1985, PAG. 150.

concretar fines que están más allá del plano de los intereses individuales. Todo ello a través de una unidad de voluntad y de acción que no es la mera suma de voluntades individuales, sino por el contrario, una voluntad superior manifestada a través de los órganos de la comunidad asociada y organizada". (24)

3.1.2.1.4.- Teoría de la institución.

Hauriou es el principal expositor de esta teoría. Empieza por dar el significado de la palabra "institución"; dice que "con ella designamos todo elemento de la sociedad cuya duración no depende de la voluntad subjetiva de individuos determinados". (25)

Hauriou define a la institución como "una idea de obra que se desarrolla, se realiza y se proyecta dando formas definidas al acontecer social. El desarrollo y actuación de la idea se patentiza en hechos, en actos humanos organizados y unificados. Cuando la idea de obra arraiga de tal modo en la conciencia de los individuos que éstos actúan con plena conciencia y responsabilidad de los fines sociales, entonces la institución adquiere personalidad moral. Cuando esa idea permite unificar la actuación de los individuos de tal modo que dicha actuación se manifiesta como el ejercicio de un poder jurídicamente reconocido, entonces la institución tiene personalidad jurídica". (26)

3.1.2.1.5.- Teoría de la Voluntad Jurídica.

Para esta teoría todo sujeto de derecho debe estar dotado de voluntad, incluso las personas morales.

(24) IBIDEM

(25) HAURIUO, PRINCIPIO DE DERECHO PÚBLICO Y CONSTITUCIONAL. CIT. POR HUGO GAMBINO, OP. CIT. PAG. 151.

(26) HAURIUO, LA THEORIE DE L'INSTITUCION ET DE LA FONDATION. CIT., POR RENDON HUERTA TERESITA, OP. CIT. PAG. 51.

Para Jellinek: "la idea de personalidad jurídica debe ser una noción puramente jurídica. Para este particular enfoque, no existen personas naturales, pues el hombre -como los seres colectivos- no es persona para el derecho sino por el establecimiento del reino del derecho" (27) .

León Michoud dice que: "el fin común da unidad a los miembros de las personas morales. No hay en la persona jurídica, desde el punto de vista absoluto, sino hombres que se suceden o que entran en relación los uno con los otros; pero del punto de vista jurídico hay verdaderas unidades aglutinadas, mantenidas, cimentadas por la unidad del fin " (28) .

Hugo Gambino señala que la "unidad jurídica se traduce en personalidad jurídica, que se concibe como capacidad de ser sujeto de derecho. La unidad y personalidad imponen atribuirle aquellos actos de voluntad que la dirigen al cumplimiento de su fin. Si en el mundo físico esos actos son actos de voluntad de los individuos, en el mundo jurídico, por el contrario, son actos de voluntad de la colectividad" (29) .

3.1.2.2.- Teorías Basadas en el Interés.

Los principales expositores de estas teorías son León Michoud y Saleilles.

3.1.2.2.1.- Teoría de León Michoud.

Para Michoud el hombre o sea la persona humana es a quien se debe reconocer la personalidad, ya que el derecho es hecho para el hombre, y como tal debe obtener la protección legal.

Expresa León Michoud, que "solo la ley reconoce una voluntad y protege el interés de modo directo, pues no otra cosa es el derecho subjetivo que un "interés jurídicamente protegido". La protección jurídica no es la voluntad en sí misma, sino el contenido del acto de volición. La ley protege no la voluntad, sino el interés que esa voluntad representa". (30)

(27) JELLINEK, SYSTEM DER SUBJETTIVEN AFFETLICHEN RECHTE, CIT. POR HUGO GAMBINO, OP. CIT. PAG. 84.

(28) MICHOD LEON INTRODUCTION A L'ETUDE DU DERECHO CIVIL, CIT. POR HUGO GAMBINO, OP. CIT. PAG. 85.

(29) HUGO GAMBINO, OP. CIT. PAG. 85

(30) HUGO GAMBINO, OP. CIT. PAG. 85

3.1.2.2.- Teoría de Saleilles.

Para Saleilles, los individuos reunidos y organizados, adquieren mayores posibilidades de cumplir un fin que el hombre considerado en su individualidad. Señala que "la voluntad (en sentido psicológico) solo se halla en el hombre; pero intentando una fusión de los elementos "interés " y "voluntad", llega a definir el derecho subjetivo como un poder puesto al servicio de intereses de carácter social y ejercido por una voluntad autónoma". (21)

3.1.3.- Teoría de Ferrara.

Para este autor italiano, la personalidad jurídica es producto del orden jurídico que tiene su causa y nacimiento en el derecho objetivo.

Señala que, "persona quiere decir titular de un poder o deber jurídico, de donde se desprende que no es necesario que el investido esté dotado de voluntad o sea carente de intereses. La personalidad es una forma jurídica, no un ente en sí. Es una forma de regulación, un procedimiento de unificación, la forma legal que ciertos fenómenos de asociación y de organización social reciben del derecho objetivo. La persona jurídica no es una cosa, sino un modo de ser de las cosas; detrás de la persona jurídica, no hay otra que asociaciones y organizaciones sociales.

Concluye con este concepto : "las personas jurídicas pueden definirse como asociaciones o instituciones formadas para la consecución de un fin y reconocidas por la ordenación jurídica como sujetos de derecho"(22) .

Por su parte Rojina Villegas dice que : "tanto la persona física, como la persona jurídica colectiva son creaciones del derecho; no son realidades, sino categorías jurídicas que el sistema normativo puede referir a un determinado sustrato que es independiente de la corporalidad o realidad material del ente o sujeto que se trate de personificar"(23) .

(21) FERRARA, LE PERSONE GIURIDICHE, CIT. POR HUGO GAMBINO, OP. CIT. PAG. 71

(22) IBIDEM.

(23) ROJINA VILLEGAS, RAFAEL, OP. CIT. PAG. 82.

Ferrara considerará dos elementos en la edificación de la personalidad, uno es el conjunto o reunión de hombres, y el otro, lo constituye la realización de un fin común determinado.

Con relación a estos elementos Rojina Villegas afirma: "en las personas jurídicas colectivas existe la pluralidad de individuos que cobran o adquieren unidad, no a través de sus personalidades físicas sino, merced a la realización del fin común, lo que permite hablar de una conducta común y de un sistema de derecho que organice esa conducta, en atención al fin propuesto, siempre y cuando éste sea determinado, pues una vaguedad en los propósitos no podría caracterizar la institución. Es decir, el perfil o límite jurídico que acepte para personificar un conjunto de actos y fines, debe ser preciso y determinado, para fijar el radio de acción que capacite jurídicamente al ente o sujeto a quien se va a otorgar vida, capacidad y personalidad. El fin también debe ser posible, pues el derecho no podría tomar en cuenta una asociación que desde un principio estuviese condenada a la inanición, ante una imposibilidad jurídica" (34).

3.1.4.- Teorías que Niegan la Personalidad Jurídica.

Para estas teorías los únicos sujetos de derecho que existen son los seres humanos; las personas jurídicas por ser una creación del legislador carecen en absoluto de personalidad.

Enseguida se exponen las tesis más sobresalientes: Bekker y Brinz consideran que la esencia del patrimonio es que éste se divide en dos: los patrimonios que pertenecen a una persona individual destinados a un fin especial y con propia autonomía, y patrimonios meramente afectados a un fin y que carecen de sujeto.

Criticando esta teoría dice del Vecchio, que Brinz viene a "forzar el verdadero alcance de conceptos bien distintos entre sí hasta hacerlos coincidir. De un lado personalizando el patrimonio, eleva las cosas hasta el grado de sujeto de derecho; y de otro lado, como fue hecho notar entre otros por Miraglia, rebaja las personas hasta confundirlas con cosas. En verdad no se puede concebir un fin sin un querer, sea en acto, sea en potencia. Por esto el patrimonio de un fin solo se puede comprender pensando en una persona que se proponga el fin; por tanto extraído el elemento personal y voluntario tal concepto carece de sentido" (35).

Para Ihering, todo derecho subjetivo no es sino un interés jurídicamente protegido. Considera que los miembros de las personas jurídicas son los verdaderos sujetos de derecho, en cuanto son ellos los destinatarios y beneficiarios de la utilidad que el patrimonio pueda rendir. "Aquellas no son más

(34) *IBIDEM*.

(35) *ENCICLOPEDIA JURÍDICA ÓMEGA*, CIT. RENDÓN HUERTA TERESITA, OP. CIT. PAG. 153.

que la forma especial mediante la cual éstos manifiestan sus relaciones jurídicas al mundo exterior; forma que no tiene importancia alguna para las relaciones jurídicas entre los miembros entre sí. La persona jurídica es un sujeto aparente, una unidad artificial, un instrumento técnico destinado a corregir la falta de determinación de los sujetos" (24).

3.1.5.- Teoría de Hans Kelsen

Según Hans Kelsen, no puede partirse de la distinción entre persona física y persona jurídica. Considera que tanto la persona física como la persona jurídica son la personificación de un orden jurídico y para el conocimiento jurídico sólo hay personas jurídicas, concepto que se refiere tanto al ser individual como al colectivo. "El hecho de que tanto la persona individual como la persona del estado, tanto el individuo como el estado sean reconocidos igualmente como personificaciones de complejos normativos, garantiza la unidad postulada en el concepto de persona. Realiza la idea de que el individuo solo es persona en el ámbito del conocimiento jurídico y político, y por tanto, es tan persona como la comunidad, y resuelve el conflicto aparentemente insoluble entre individuos y comunidad convirtiendo el dualismo de sistemas inconexos en una diferenciación material dentro de uno y el mismo sistema". (25)

Dice Rojina Villegas: "Kelsen considera que es por virtud del proceso de imputación como creamos la personalidad jurídica. No tendría sentido un acto jurídico que no pudiera imputarse a alguien, porque siempre supone un acto de conducta, y como tal, la intervención del hombre; pero ésta puede realizarse para ejecutar un acto de conducta referible exclusivamente a su persona, o imputable a un conjunto de hombres, a una conducta colectiva que constituye una entidad distinta de ella" (26).

Una vez expuestas las principales teorías sobre la personalidad jurídica, podemos concluir con la idea del maestro Miguel Acosta Romero, quien dice que "existen dos personas jurídicas colectivas -prefiere llamar personas jurídicas colectivas en sustitución de personas morales- respecto de las cuales no se puede hablar de ficción, sino que son una realidad. Ellas son: el Estado y el Municipio".

(24) IHERING, EL ESPÍRITU DEL DERECHO ROMANO, CIT. POR HUGO GAMBINO, OP. CIT. PAG. 50 Y 51.

(25) ACOSTA ROMERO MIGUEL, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. PORRUA, SA, ED. MEXICO D.F. PAG. 67.

(26) ROJINA VILLEGAS, RAFAEL, OP. CIT. PAG. 80.

Efectivamente, el Municipio es una persona jurídica colectiva, respecto de la cual no se puede hablar de ficción, ya que esta cualidad le es otorgada por el derecho mismo, que le otorga capacidad de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones.

3.2.- Características de las Personas Jurídicas

El Municipio, al igual que las personas físicas y las demás personas jurídicas colectivas, como sujetos capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones, tienen ciertas características. En opinión de Miguel Acosta Romero, son las siguientes: ^(*).

A).- La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad. El grupo social en el municipio lo integran sus habitantes, mismos que tienen unidad, permanencia y voluntad.

B).- La personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes. La persona jurídica colectiva existe y es distinta de la personalidad individual de cada uno de los integrantes del ente colectivo. En el caso del municipio la fracción II del artículo 115 constitucional le confiere este atributo.

C).- Denominación o nombre.- Es la palabra o conjunto de palabras que sirve para señalar y distinguir a la persona jurídica colectiva y para diferenciarla de otras. Cada municipio tiene su nombre que le permite distinguirse de los demás.

D).- Ámbito geográfico y domicilio.- La persona jurídica colectiva ejercita sus derechos y obligaciones siempre en un ámbito geográfico determinado. El Municipio ejerce sus atribuciones en su territorio geográfico, el cual lo determina la ley; el domicilio es la sede permanente donde se ubican sus órganos de representación.

E).- Elemento patrimonial.- El patrimonio es el conjunto de bienes de toda índole y de derechos valuables pecuniariamente, de que dispone en un momento dado, para cumplir con su actividad y objeto, en la persecución de sus fines. El municipio cuenta con la hacienda municipal, que es el conjunto de derechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.

^(*) ACOSTA ROMERO MIGUEL. OP. CIT. PÁGS. 69 Y 70.

F).- Régimen jurídico propio.- Todas las personas jurídicas tienen un régimen jurídico propio que regula su actividad. El Municipio cuenta con el suyo, constituido por la constitución política federal, las leyes que de ella emanan; la constitución política local y las leyes que de ella emanan, entre ellas la ley orgánica municipal.

G).- Objeto.- Consiste en la realización de todas aquellas actividades concretas previstas en su régimen jurídico propio.

H).- Órganos de representación y administración.- Los entes colectivos para expresar la voluntad social necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquéllos. El Municipio tiene su órgano de representación en el cabildo, que es un órgano de decisión y un órgano de ejecución que es el presidente municipal.

I).- Fines.- Deben ser la persecución del beneficio general y el bien común. El Municipio tiene como fin buscar la satisfacción de las necesidades colectivas de su población.

3.3.- El Municipio como Persona Jurídica

De acuerdo con nuestro Derecho Positivo, el artículo 115 constitucional en su fracción II, establece que: "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley"; lo que manifiesta, que jurídicamente el municipio goza de éste derecho a nivel constitucional tanto federal como local.

No se puede desconocer al Municipio como persona jurídica, ni mucho menos afirmar que tiene personalidad jurídica restringida, pues el mismo Código Civil vigente así lo establece cuando señala en su artículo 25: "son personas morales: 1.- La nación, los Estados y los Municipios".

Por lo cual se puede decir que el Municipio es una persona jurídica de derecho público que implica la capacidad de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones.

Rendon Huerta, Teresita, señala que "no es posible ya sostener con seriedad técnica, que el municipio tenga una "personalidad restringida", por el hecho de recibir algunas leyes de la legislatura local, o de tener que pedir autorización

para realizar determinados actos jurídicos, pues una cosa es hablar de ciertos grados de la capacidad y otra muy diferente, referirse a la personalidad, ya que ésta simplemente se tiene o no tiene. De hecho el municipio es incapaz para actuar por sí mismo, tomando en cuenta que es una abstracción y como tal, solo puede hacerlo a través de su representante que es el cuerpo colegiado deliberativo llamado Ayuntamiento, Presidente Municipal, Síndicos y Regidores" (40).

3.4.- Atributos del Municipio como Persona Jurídica

Se ha afirmado que todo lo que es susceptible de derechos y obligaciones, goza de personalidad jurídica y como tal tiene ciertos atributos; los atributos del Municipio como persona jurídica son similares a los de las personas físicas a excepción del estado civil.

Según Rojina Villegas (41), las personas jurídicas colectivas tienen los siguientes atributos:

A).- Capacidad.- Es la aptitud para ser titular de derechos y sujeto de obligaciones. Esta capacidad se da en razón de su objeto, naturaleza y fines, mismos que el Municipio si los tiene.

B).- Patrimonio.- "Es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el estado y que posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica"(42).

El Municipio cuenta con la hacienda municipal que es el conjunto de derechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.

(40) RENDÓN HUERTA TERESITA O. CIT., PAG. 149.

(41) ROJINA VILLEGAS RAFAEL, OP. CIT. PAG. 154, Y 158

(42) BUSTAMANTE EDUARDO, CIT. POR RENDÓN HUERTA TERESITA, OP. CIT. PAG. 159.

C).- Nombre.- Constituye un medio de identificación y diferenciación del Municipio que le permite distinguirse de las demás personas y lo utiliza en todos sus documentos oficiales para identificarse.

D).- Domicilio.- El artículo 33 del Código Civil para el Distrito Federal, determina que el domicilio de las personas morales es el lugar donde se halle establecida su administración. En el caso del Municipio, su domicilio lo es el territorio geográfico que le determine la ley.

3.5.- El Municipio Como Nivel de Gobierno

De acuerdo a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Los artículos que hacen referencia a estos niveles de gobierno son los siguientes:

Artículo 3o. "La educación que imparte el Estado, Federación, Estado y Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el amor a la patria..."

Fracción ix.- "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios..."

Artículo 27. Fracción vi... "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

Artículo 4o. "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Artículo 115. "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".

A continuación transcribiremos los párrafos que hacen alusión al Municipio como nivel de gobierno, de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y

adiciones al Artículo 115 Constitucional, presentada por el entonces Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid, a la Cámara de Senadores.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales o municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional" (").

En otro párrafo menciona: "estamos conscientes, que los municipios por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podemos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios" (").

La misma exposición de motivos en otro párrafo señala: "La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requiere la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que, superando el centralismo que se había dado a este respecto, los ciudadanos se reen cuentren con sus Municipios" (").

Por su parte Jorge Sayeg Helu, señala que: "el nuevo Federalismo Mexicano ya no parece asumir tan solo los caracteres del Federalismo Clásico: la existencia de dos gobiernos simultáneos, sino que se enriquece ahora con ese tercer nivel de gobierno: el municipal. Que merced a su plena autonomía conquistada en el nuevo texto constitucional, integra ya uno de los engranajes fundamentales de nuestro propio sistema federal. En efecto, el vigente texto de nuestro artículo 115 constitucional parece reencauzar al Municipio Mexicano dentro de un Régimen Federal al que por esencia pertenece, pero del cual habían llegado a apartarse un tanto. Las atribuciones que por él se le confieren, nos permiten hacer una equilibrada distribución de competencia entre los referidos tres niveles de gobierno" (").

El Municipio es un nivel de gobierno, con poderes autónomos y una de sus principales finalidades es atender y resolver los problemas de su comunidad.

(13) DE LA MADRID HURTADO MIGUEL, INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMAS Y ADICIONES AL ART. 115 CONSTITUCIONAL. CIT. POR MARTÍNEZ ROBLES REYNALDO, EL MUNICIPIO, ED. PORRÚA, MÉXICO, D.F. 1987, PAG. 143.

(14) DE LA MADRID HURTADO MIGUEL, INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMAS Y ADICIONES AL ART. 115 CONSTITUCIONAL. CIT. POR REYNALDO ROBLES MARTÍNEZ, OP. CIT. MÉXICO, D.F. PAG. 145.

(15) IBIDEM.

(16) SAYEG HELU JORGE, OP. CIT. PAG. 47.

Además de ser la auténtica escuela de la democracia, y la esfera primaria de la organización estatal, con el nuevo Federalismo Mexicano el Municipio se fortalece y marcha paralelamente con los otros dos niveles de gobierno el Federal y el Estatal.

Corresponde al Municipio hacer valer y respetar ese nivel de gobierno que se le ha conferido, ya que cuenta con poderes autónomos y con plena libertad, lo que demuestra que no es un mero integrante de la organización de los estados.

4. Tipología Municipal (Municipios Rurales, Suburbanos, Urbanos y Zona Metropolitana).

Para realizar los estudios tendientes a detectar diagnósticos y establecer estrategias de desarrollo, se debe partir del Municipio, pues, además de respetar su autonomía, la información estadística en materia de población, vivienda, infraestructura, salud, empleo, educación, actividades económicas etc., que proporciona el Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), está basada en las delimitaciones municipales y estatales. Debido a la gran disparidad cualitativa de los más de 2400 municipios del país, derivado de sus diferentes extensiones, población, características geográficas naturales, nivel de riqueza, formas de producción, etc., se hace inevitable hacer una discriminación entre ellos y plantear alguna tipología.

"Generalmente los Municipios en México se han clasificado en Rurales, Semiurbanos, Urbanos, inclusive la llamada Zona Meropolitana, en función de los siguientes indicadores: principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuestos de ingresos y egresos y las características de su desarrollo urbano".^(*) no obstante, no todos los estudiosos del municipio, ni las dependencias públicas a nivel federal y estatal parten de los factores señalados.

No es el caso debatir, ni profundizar sobre la tipificación propuesta, pero para los fines de este trabajo tomaremos como base los siguientes indicadores:

- 1) Concentración de número de habitantes**
- 2) Actividad económica predominante**
- 3) Características de la infraestructura**

(*) MARTINEZ CABAÑAS, GUSTAVO. LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL EN MÉXICO. INAP. MÉXICO 4A EDIC. 1994.

4) Niveles de Ingreso

Con base en lo anterior, los **Municipios Rurales** son aquellos en los que existen un predominio de las actividades primarias (agricultura, ganadería, minería, pesca y silvicultura); las poblaciones, con pocos habitantes (que incluye todas las localidades dispersas), carecen de urbanización (vialidades pavimentadas, redes de agua potable y alcantarillado, alumbrado público) y de servicios públicos municipales (teléfonos, escuelas y comercios establecidos); y las percepciones económicas y el nivel de vida de sus pobladores son de autosubsistencia.

Los **Municipios Semiurbanos** mantienen las características de los rurales pero con signos claros de una tendencia hacia lo urbano, lo cual se manifiesta en un mayor número de habitantes (algunos urbanistas establecen el rango de 20,000 a 80,000 habitantes, otros de 25,000 a 100,000,⁽⁴⁴⁾ etc.). Además, empiezan a introducir algún tipo de urbanización y de servicios públicos; aunque predomina la economía basada en la producción primaria, la manufactura, artesanía y comercio ocupan un bajo porcentaje de la mano de obra; asimismo, las percepciones de la población siguen siendo precarias, pero surgen grupos con mayor poder económico.

Las características de los **Municipios Urbanos** son más definidas, dado que están integrados completamente a las formas de producción industrial y/o de comercio; además las actividades del sector terciario (servicios) representa un componente importante del empleo.

En estos Municipios se asientan las ciudades pequeñas y medianas, por lo que el número de habitantes rebasa los 100,000 habitantes y generalmente cuentan con un alto grado de urbanización; los estratos de la población son más diferenciados por los niveles de ingreso y la captación privada, municipal, estatal y federal representa un gran porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) generado en los estados a que pertenecen.

En la conceptualización de los Municipios Metropolitanos encontramos una gran variedad de criterios establecidos por los especialistas en la materia, ya que mientras algunos parten de una simple condición de territorialidad, otros los determinan por aspectos cualitativos y demográfico-cuantitativos. De lo anterior, podemos sintetizar, considerando ambos criterios que una **Zona Metropolitana**, es aquella que está integrada a una gran ciudad, la cual forma parte de uno o más Municipios, pero que satisfagan mínimamente las características de los Municipios Urbanos.

No obstante, es necesario hacer una diferenciación entre los Municipios Metropolitanos, ya que no es lo mismo una confluencia de dos o más Municipios integrados a una pequeña o mediana ciudad, a la de aquellos que se agrupan en

⁽⁴⁴⁾ CFR, MARTÍNEZ CABAÑAS G. OP. CIT. (P. 148).

torno a las grandes metrópolis. Regularmente las ciudades de estos municipios presentan las formas de urbanización típica, pero por su inclusión a la metrópoli ostentan las magnas obras de la postmodernidad industrial y, dada su importancia económica y política, albergan a los grandes centros financieros y a las Instituciones Públicas de los estados y la Federación.

En otro aspecto, es muy contrastante un Municipio en el cual la mayor parte de su extensión está dentro de la gran metrópoli, al de aquellos que, por el contrario, es mínimo su componente. Estos Municipios, "no obstante que por sus características en promedio sean susceptibles de ser incorporadas a la Zona Metropolitana de su respectivo centro, contienen amplias áreas deshabitadas o rurales débilmente conectadas a la ciudad central" (**)

La tipología descrita nos permite visualizar las implicaciones resultantes de los distintos asentamientos, así como prever la complejidad en la prestación de los servicios públicos municipales, en las distintas ciudades que conforman el sistema urbano nacional y establecer adecuadamente las políticas de apoyo y de financiamiento, por parte de las instituciones públicas a los organismos operadores de los servicios municipales.

5. Municipio y Desarrollo Urbano

El desarrollo urbano desencadenado a nivel mundial a raíz de la revolución industrial en el siglo pasado, en Europa, ha presentado una gran cantidad de patrones, cuya similitud se encuentra tanto en países con un alto grado de desarrollo, como en otros con ostensibles retrasos en la aplicación de la ciencia y la tecnología; sin embargo, también hallamos un sinnúmero de particularidades entre unos y otros, las cuales se manifiestan en el tipo de problemas que han venido generando y en los mecanismos jurídicos y administrativos implementados para enfrentarlos.

Las primeras ciudades industriales en Europa crecieron súbitamente en unos cuantos años, sin ningún precedente en los siglos anteriores y en las distintas formas de organización social. Desde la etapa de la esclavitud, así como en las sociedades griega y romana y en la etapa feudal, a pesar de que ya se habían atendido algunas necesidades propias de las aglomeraciones antiguas como es el suministro de agua y el desecho de ésta por medio de canales o redes de tuberías. La magnitud alcanzada de la problemática propiciada por la industrialización tomó totalmente desprevenidos a los distintos gobiernos de aquellas épocas que bajo un incipiente desarrollo capitalista y una fuerte presencia de la ideología "liberal", fueron atendiendo las consecuencias de la nueva urbanización.

(**) UNIKEL LUIS, EL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO, DIAGNÓSTICO E IMPLICACIONES FUTURAS, EL COLEGIO DE MÉXICO, 2ª EDIC. 1982. (P. 128)

Fue hasta que el dramático hacinamiento de los obreros en seudoviviendas sin servicios, y las secuelas negativas en la disposición de los desechos de los centros industriales, originaron graves problemas de higiene, la que convertida en infecciones o epidemias atacó a todos los sectores por igual, y en contraposición con el liberalismo, el cual pregonaba la regularización automática de los desequilibrios económicos y sociales provocados por el propio desarrollo, que los distintos gobiernos tuvieron que intervenir para remediar los males de la industrialización. Es entonces cuando surge la primera ley sanitaria con efectos directos en la sagrada propiedad privada, dado que la intervención del gobierno implicaba la utilización de espacios en la ciudad para alcanzar las condiciones higiénicas; es decir, "la legislación sanitaria se convierte en el precedente directo de la moderna legislación urbanística, y pronto llegó a generalizar la noción de expropiación ampliándola a las obras públicas y a todo el cuerpo de la ciudad" (10).

La legislación urbanística toma así una gran variedad de medidas para mejorar la higiene de la ciudad, dentro de las cuales se encuentran: "la creación de comisiones con facultades legales para establecer disposiciones y sanciones; el otorgamiento de fondos para la ejecución de obras (ensanchamiento de calles, introducción de alcantarillados, etc.); la promulgación de reglamentos de higiene para vivienda, industria y espacios públicos; el nombramiento de funcionarios médicos de higiene, y hasta la apertura de parques públicos".(11) De esta manera surgen los organismos gubernamentales con atribuciones legales para regular la construcción, mantenimiento, regulación y operación de los servicios públicos de las ciudades.

En América Latina, por fortuna, tenemos claros antecedentes reglamentarios en materia de servicios municipales. En el siglo xv bajo pleno dominio colonial y con el auge de núcleos urbanos, derivados de la explotación minera y de las transacciones comerciales de grandes volúmenes, encontramos claras manifestaciones de desórdenes urbanos.

Por su parte, la Corona Española tuvo la visión de atenderlos mediante una serie de "ordenanzas" dictadas por Felipe II para regular el crecimiento de sus ciudades. Dichas ordenanzas se enfocaron desde aspectos del tipo de traza urbana, densidades de construcción, orientación de las edificaciones, y una cierta zonificación, hasta disposiciones sobre las características de los servicios municipales, anchos de calles, disposición de desechos, etc.

Nada comparable con los requerimientos de la era industrial de las sociedades latinoamericanas, es significativo que en el período de dominación colonial se

(10) BENÉVOLO, LEONARDO. ORÍGENES DE LA URBANÍSTICA MODERNA. EDIT. TEKNE, BUENOS AIRES, ARG. 1987 (P. 101).

(11) IBIDEM (P. 104).

establecieran algunas medidas que mediante un control central se llevaran a cabo, tendientes a evitar mayores desórdenes urbanos.

Sería muy extenso exponer las medidas dictadas y los distintos marcos jurídicos que atendieron la problemática urbana y los servicios públicos municipales en las diferentes etapas que transitaron los países de América Latina, pero tanto en el período de conformación de los Estados-Nación, una vez lograda la independencia política, con el que se logró el triunfo de las ideas liberales versus las fuerzas conservadoras y en la fase precapitalista (la reforma en México), existió la preocupación y hubo la necesidad de normar la expansión de las ciudades y la operación de su infraestructura.

El predominio de los asentamientos humanos de tipo urbano en la mayoría de los países, y en el caso particular de México, ha conllevado a la necesidad de conceptualizar en forma más o menos precisa lo que constituye una localidad rural y una urbana.

Partiendo del concepto de "**centros de población**", el cual es definido como "todas aquellas áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideran no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos, mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros, así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos" (12), no queda suficientemente clara la acepción del fenómeno que denominamos ciudad, y, conocida la dinámica de los espacios rurales en transición a lo "urbano", su aprehensión resulta de mayor interés e importancia.

Definir a la ciudad no resulta sencillo, debido al carácter evolutivo de los asentamientos y a la gran variedad de factores que la envuelven. Es decir, no todas las denominadas ciudades presentan las mismas características en su constitución, consolidación y desenvolvimiento. Existen varios intentos por delimitar este concepto, pero en la mayoría de los casos aquellos que se rigen por aspectos cualitativos, a menudo quedan limitados por las diversas formas de manifestación de este fenómeno.

Existen localidades con grandes extensiones pero con la carencia de servicios públicos esenciales; así, también encontramos pequeños poblados bien urbanizados y con actividades predominantemente agrícolas. Otro caso muy frecuente en América Latina y en México son aquellos lugares con una gran concentración de población, de altas densidades y extensiones territoriales, pero con una carencia grave de servicios públicos, y con una traza urbana inadecuada, sino en todo el asentamiento en un gran porcentaje.

Una multitud de factores combinados en infinidad de localidades configuran el entorno rural y urbano latinoamericano.

(12) COMPENDIO DE GUÍAS TÉCNICAS PARA EL MUNICIPIO. GUÍA NO. 8. CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. INAP, MÉXICO, 2A EDIC. 1993 (P. 13).

La conformación de las aglomeraciones urbanas están integradas por un amplio abanico de factores físicos, demográficos, económicos y sociales que difícilmente podrían encuadrarse en un solo concepto. Así tenemos que la extensión territorial, la densidad de población, la disposición de servicios y de infraestructura, la traza urbana, el tipo de equipamiento y mobiliario urbano, las áreas de recreación y esparcimiento, el nivel de ingresos de las familias y del conjunto de la población, el porcentaje de áreas verdes y naturales existentes, el tipo de edificaciones, la disponibilidad de transporte colectivo, las costumbres y la cultura, el número de habitantes y otros aspectos más representan una gama de elementos en estos asentamientos que podrían sintetizarse en aspectos económico-cualitativos y demográfico-cuantitativos, determinantes para precisar la definición de "Ciudad".

Es por lo anterior, que en la casi totalidad de los estudios demográficos y de investigación urbano-regional, el concepto de referencia a lo urbano está determinado por el criterio demográfico-cuantitativo, de tal manera que una **Ciudad** será simplemente un espacio territorial habitado por un número mínimo determinado de habitantes. Parámetro que estará en función del tipo de estudio y de los objetivos planteados de que se parte. Por ejemplo, en un proyecto a nivel continental para estructurar estrategias de desarrollo urbano, lo más conveniente sería considerar poblaciones con un mínimo de 250,000 habitantes como ciudades. En cambio una investigación en el plano estatal, para el mismo objetivo, un parámetro adecuado podría ser de 20,000 habitantes. En el primer caso, considerar como población urbana localidades menores a los 250,000, difícilmente las propuestas incidirían en ellas; por su parte, en el segundo caso contemplar ciudades o aglomeraciones muy grandes, verbigracia, de 100,000, seguramente el estudio y los objetivos planteados no corresponderían a una población considerable.

Por otra parte, el desarrollo urbano en el territorio, en nuestro caso la República Mexicana, no respeta las divisiones político-administrativas establecidas (Estados y Municipios); es decir, una ciudad puede crecer en un entorno que abarque más de un Municipio o Estado, lo cual para su estudio y hasta en los aspectos de la planeación y administrativo, crea serias dificultades. Mientras no se había experimentado la explosión urbana en nuestro país, las disposiciones jurídicas en esta materia eran muy limitadas.

"Desde sus orígenes hasta las primeras décadas del presente siglo, la legislación en materia de desarrollo urbano en México se caracterizó en términos generales, porque regulaba los aspectos de modo parcial o fragmentario e incluía leyes sobre subdivisión y cooperación en obras y servicios públicos así, no reglamentos para la construcción y división por zonas"⁽²⁾

A partir de los sesenta surge la preocupación del estado por atender la problemática urbano-regional, pero normalmente a la zaga de las necesidades, lo

(2) DE LAS FUENTES, ARTURO. CIUDADES INTERMEDIAS EN MÉXICO. INAP, MÉXICO 4ª EDIC. 1993 (P. 361).

cual ha llevado a situaciones tan irracionales como el de limitar o impedir acciones normativas del ordenamiento de una ciudad, derivado de la extraterritorialidad de los marcos jurídicos que las regulan. En otras palabras, la ubicación de una ciudad en dos o más municipios o estados lleva a que la administración en cada una de sus jurisdicciones territoriales no correspondan a la problemática de la urbe y en ocasiones hasta resulten contradictorias. Un ejemplo claro lo constituye la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), donde no se ha podido detener su crecimiento anárquico y la prestación de los servicios públicos municipales resulta ineficientes, dado que cada municipio aplica sus leyes, las que en la mayoría de los casos no contemplan su integración a la gran metrópoli, o bien, aprovechan esta condición para favorecer intereses mercantiles o de otro tipo. Mientras en el Distrito Federal la política prevaleciente en los últimos años ha sido la desconcentración de la industria y descentralización de oficinas públicas, en el Estado de México ocurre lo contrario.

Igualmente, en el problema del transporte público en la ZMCM no ha podido darse una salida exitosa, por la falta de una coordinación general que regule a toda la metrópoli. La actual Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), formada para tal objeto, ha tenido un rotundo fracaso por sus limitaciones de tipo jurídico.

De esta manera, el Municipio como unidad de análisis y base para la elaboración de programas de apoyo en cualquier ámbito, es inoperante en aquellos casos que integran y comparten una zona urbana.

Capítulo Segundo

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO LIBRE DE MÉXICO

1.- Introducción a la Evolución y Desarrollo del Municipio en México.

Agustín Montaña considera que diversos juristas e historiadores como Romero Vargas Iturbide y Gonzalo Aguirre Beltrán "pensaban que entre nuestros pueblos indígenas ya existía una Organización Municipal en la figura del Calpulli, desde mucho antes de la llegada de los españoles, y podía ser considerado como tal, porque estaba integrado por familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas cotidianos, ocupaban porciones de tierra de patrimonio comunal y reconocían a una autoridad rectora el *Calpultec* o consejo de ancianos" (1), por lo cual podemos pensar que en el fondo existía la idea de régimen municipal, claramente definida, pues los pueblos contaban con una organización política, social y económica.

Es plausible la idea de Macedo al manifestar: "El Municipio fue casi nada más el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después".(2)

Al llegar a suelo mexicano, Hernán Cortés funda el primer Municipio con cabildo propio, el de la Villa Rica de la Veracruz en 1519, mismo que le otorgó en ausencia del Rey de España, los títulos de Capitán General y Justicia Mayor. Con este acto, Cortés trató de justificar su conducta de desobediencia a las instrucciones recibidas del Capitán General de Cuba, Diego Velázquez; cinco años después, el 8 de marzo de 1524, se crea en la Ciudad de México el segundo Ayuntamiento en el área de Coyoacan.

Posteriormente a la fundación de los Ayuntamientos de Veracruz y de Coyoacan, se crearon los Municipios de Segura, Frontera en Teapa, Medellín, Villa del Espíritu Santo, Coatzacoalcos, Colima, Santi Esteban y Oaxaca.

Una vez establecido el régimen municipal en la Nueva España, éste se rigió por "las ordenanzas de Cortés", en vigor de 1524 a 1573, año este en que Felipe II expide las llamadas "ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias", en vigor hasta 1776. En ese mismo año entraron en vigor las "ordenanzas de intendentes" y por último, las "leyes de recopilación de Indias".(3)

(1) MONTAÑA, AGUSTÍN. MANUAL DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. EDIT. TRILLAS, MÉXICO, D.F. 1978, PAG. 10.

(2) BURGOA O. IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PORRUA. 3a. EDICIÓN, MÉXICO, D.F. 1979, PAG. 791 (AUTORES CITADOS POR BURGOA).

(3) LLORENTE GONZÁLEZ ARTURO, EL MUNICIPIO ENTIDAD DEMOCRÁTICA POR EXCELENCIA. LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN. E. ED. PORRUA SEGUNDA EDICIÓN, MÉXICO, D.F. 1986, PÁGINA 94.

Al final de tres siglos de Virreinato, el Municipio se encontraba en completa crisis; "en 1808 el cabildo de la Ciudad de México, integrado entre otros por el regidor Azcárate y el síndico Francisco Primo de Verdad, se volvieron contra la intervención francesa, encabezada por Napoleón Bonaparte, apoyando a las autoridades reales representadas en ese momento por Fernando VII, pero como una protesta a la usurpación en apoyo a la soberanía de los pueblos, sus manifestaciones de repudio en este sentido fueron muy amplias y muy concretas, expresando la representación de sectores sociales muy diferentes; tal vez pudiera interpretarse este repudio en un sentido más amplio, como un deseo de libertad propia, pues en el fondo, el sentir de estas instituciones fue la independencia de España y así lo expresaron con toda claridad poco después, en 1810 ante el Ayuntamiento de la Ciudad de México. Solo este último, desde 1808, dio muestras claras de gran madurez política al iniciarse la independencia política de la Nueva España" (1). Cabe recordar que ese 15 de septiembre de 1808 se dio el primer golpe de estado contra las autoridades coloniales representadas por el Virrey Iturrigaray, a quien apresaron los rebeldes, encabezados por Gabriel de Yermo, quienes lo enviaron a España, por su parte Azcárate, Primo de Verdad y Melchor de Talamantes también fueron presos, en tanto la audiencia al día siguiente nombró Virrey a Pedro Garibay, mientras España enviaba al sucesor de Iturrigaray.

2.- Constitución Política de la Monarquía Española del 19 de Marzo de 1812.

Como consecuencia de los hechos suscitados en 1808, por la invasión napoleónica, las cortes generales extraordinarias se reunieron en la ciudad de Cádiz, con objeto de elaborar una constitución, expedida el 19 de marzo de 1812 bajo el nombre de "Constitución Política de la Monarquía Española", conocida como "Constitución de Cádiz", o "Constitución Gaditana", reconocida en México el 30 de septiembre del mismo año por el Virrey Francisco Javier Venegas, y jurada en la plaza mayor de la Ciudad de México, asumiendo desde entonces el nombre de Plaza de la Constitución, y más adelante llamada simplemente zócalo.

La Constitución de Cádiz estuvo vigente en México tan solo dos años ya que el 4 de mayo de 1814 por decreto expedido por Fernando VII a su retorno a España, desconoció lo hecho por las cortes y la abrogó. Posteriormente en marzo de 1820, Fernando VIII restableció la vigencia de la Constitución de Cádiz, y en México lo ordenó el Virrey Juan Ruiz de Apodaca, aunque no en su totalidad, sino solo en relación a las elecciones de ayuntamientos, diputados a cortes, representantes a juntas provinciales y la organización de tribunales, que sustituyeron a las audiencias.

(1) BURGEO O. IGNACIO, OP. CIT.

Esta constitución hace referencia al Municipio, en el título sexto denominado "del gobierno interior de las provincias y de los pueblos". En su primer capítulo se ocupa de los ayuntamientos y en el segundo de las diputaciones provinciales.

En su artículo 309, dispuso la existencia de los ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse por Alcaldes, Regidores y el Síndico Procurador, presididos por el jefe político, donde lo hubiere. En el 310 estipula que en los lugares cuya población excediese de mil almas contaría con un Ayuntamiento. En el 312 establece que los integrantes de los ayuntamientos deberían elegirse por sufragio popular directo y del 313 al 316 prescribe que los integrantes del Ayuntamiento únicamente durarían en su encargo un año y no podían ser nuevamente reelectos, sin que pasen por lo menos dos años donde el vecindario lo permita y en el 317 dispone que para poder ser integrante del ayuntamiento es requerimiento ser mayor de veinticinco años, tener por lo menos cinco años de vecindad, y ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.

De acuerdo con lo anterior se puede afirmar que la Constitución de Cádiz otorgó gran importancia y beneficios a los municipios, tales como la no reelección de los funcionarios municipales, la implantación del sistema de elección popular directa y la renovación de los miembros integrantes de los ayuntamientos.

Sin embargo, no todo fue positivo. Moisés Ochoa Campos, dice al respecto que "dicha constitución sentó precedentes negativos, ya que introdujo con el régimen de centralización, la figura de los jefes políticos, a los cuales quedaron sometidos los Ayuntamientos, perdiéndose así la autonomía municipal y el manejo de la hacienda".(1)

3.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de Octubre de 1814 conocida como Constitución de Apatzingán.

El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, fue sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. Esta constitución, más conocida como "Constitución de Apatzingán", nunca entró en vigor. En ella se hace alusión a los Ayuntamientos y divide al país para efectos políticos y electorales en provincias, distritos y parroquias. Ante esto sostiene Ochoa Campos, en su obra "La Reforma Municipal", que este decreto conservó el estado de cosas imperantes en aquella época en lo relativo al régimen municipal.

(1) OCHOA CAMPOS MOISÉS, LA REFORMA MUNICIPAL EDITORIAL PORRÚA, 4ª EDICIÓN, MÉXICO, D.F. 1989, PAG. 29.

Con relación a esta constitución, el maestro Daniel Moreno expresa: "esta carta política, tuvo escasa vigencia, pero muestra lo avanzado del pensamiento de un sector de la inteligencia mexicana, y del espíritu jurídico que le animaba" (6) .

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa Orihuela sostiene "que esta constitución plasma los fundamentales principios de la ideología insurgente y que, si en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la constitución española de 1812, diverge radicalmente de ésta en cuanto que tendió a dotar a México de un gobierno propio independiente de España, como no lo soñó Hidalgo" (7).

En esta constitución hay poco que decir con relación al Municipio ; tampoco se le menciona en los "Sentimientos de la Nación", de Morelos, aunque esta constitución representa la primera manifestación del pensamiento jurídico-político del pueblo mexicano y por tanto no podemos soslayar su importancia, pues si es verdad que no cobró vigencia por el estado de guerra existente, también lo es que otorgó al movimiento insurgente un sentido jurídico del que carecía. A la vez mostró el camino que el país debía seguir al término de la gesta libertaria y, además, y de suma importancia, definió una independencia total cuando envía una nota a Ignacio López Rayón indicándole la necesidad de hacer a un lado el "mito fernandino, desconocer de plano al monarca y quitar la mascarada a la independencia" de ahí que en el acta levantada ese día deje inscrito: "rota para siempre jamás y disuelta la dependencia de trono Español".

Hemos de agregar que si bien los "Sentimientos de la Nación", de Morelos, de 14 de septiembre de 1813 no hablan expresamente sobre los Municipios en sí, en el punto quinto, recoge en unos cuantos renglones, los sólidos principios de soberanía, representación política y división de poderes, tripode sobre el cual descansa el estado moderno de derecho al decir: "la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial. Eligiendo sus provincias, sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad".

En tanto Ignacio López Rayón en sus "elementos constitucionales" aunque en el punto quinto establece que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, pero "reside de en la persona Fernando VII", y su ejercicio en el supremo congreso nacional americano". Si hace referencia a los Ayuntamientos en el punto veinte cuando habla sobre los extranjeros quienes podrán disfrutar los privilegios de ciudadano americano siempre y cuando: "imprete carta de junta que se concederá con acuerdo del Ayuntamiento respectivo" Y en el punto 23, al hacer referencia a los representantes, expresa que "serán nombrados cada tres años por los Ayuntamientos respectivos".

(6) MORENO DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PAX MÉXICO. 9ª EDICIÓN. MÉXICO, D.F. 1984. PAG. 74.

(7) IBIDEM.

Para finalizar recordaremos que el Congreso de Anáhuac se integró con ocho miembros, los que verdaderamente a salto de mata sesionaron de 13 de marzo de 1813 al 22 de octubre de 1814, en la elaboración de la Constitución de Apatzingán, como primer documento plenamente constitucional de nuestra historia, iniciado en Chilpancingo, el 6 de noviembre con la instalación del Congreso y la firma del acta de la declaración de independencia firmada por Andrés Quintana Roo, Ignacio López Rayón, José Llerena, Carlos María Bustamante, José Sixto Verduzco, José María Liciada y Cornelio Ortíz de Zárate.

4.- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. (Imperio declarado insubsistente por el Congreso el 8 de Abril de 1823).

Por decreto de 8 de abril de 1823, el Congreso ante el cual abdicó el falaz Iturbide determinó "no ha lugar la abdicación por ser declarado insubsistente el imperio, los tratados de Córdoba y el Plan de Iguala toda vez Iturbide había obtenido tan solo 82 votos a favor siendo un mínimo necesario de 101", por tanto jurídicamente el mal llamado primer imperio nunca existió para cuyo efecto el propio decreto manda borrar todo aquello que se refiriera a imperio, a Agustín I.

No obstante lo anterior, que aplaudimos plenamente, a nuestra labor de investigación histórica nos lleva al insubsistente reglamento provisional político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre 1822, en cuyo articulado encontramos disposiciones concretas sobre los Ayuntamientos: en el artículo 24 se refiere a las elecciones de ayuntamientos para el año 1823, en el 25 la designación de un jefe político superior en cada provincia lo cual es importante al tenor del artículo 52 al establecer: "en las demás cabeceras o pueblos subalternos, el alcalde primer nombrado será jefe político", en el 91 continúan disposiciones sobre los jefes políticos superiores: "que haya competente, número de sujetos idóneos para alternar en los oficios de ayuntamientos y llenar debidamente los objetos de su institución".

El 92 es más amplio y expresa: "en las poblaciones que carecen de la idoneidad requerida, habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos uno o dos alcaldes, uno o dos regidores, y un síndico elegidos a pluralidad de su vecindario", por su parte el 94 estipula los procedimientos de elección.

Para concluir diremos que este ordenamiento, en términos generales sigue los principios de la constitución gaditana, en su forma y fondo principalmente en cuanto a los jefes políticos.

5.- Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de Enero de 1824.

Podría decirse sin lugar a equivocarse, que sin esta acta hubiera sido difícil la elaboración y expedición de la Constitución Federal de 4 de octubre siguiente, empero, a su vez, esta acta tuvo como antecedente inmediato el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, o Plan del Valle por ser su autor principal el diputado por Guatemala, José del Valle, primer firmante de tan importante documento, ya que su elaboración tuvo por objeto cumplir con la disposición del Congreso para formular las bases constitucionales para expedir posteriormente la convocatoria a nuevo congreso como exigían las provincias.

El 28 de mayo de 1823 se presentó el plan y aunque no llegó a discutirse sirvió de base al nuevo Constituyente para el desarrollo de sus trabajos .

El punto 2º. del Plan establece: "los ciudadanos deben elegir a los individuos del cuerpo legislativo o Congreso Nacional del Senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos". Más adelante establece como base para la elección de ayuntamientos, de conformidad a la cantidad de habitantes, el número de alcaldes, regidores y síndicos, que llega hasta cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos, en caso de una población mayor a 60 mil almas, y aunque no otorga facultades precisas a los ayuntamientos, si el cuerpo del Plan establece su participación en diversos aspectos.

Ante las presiones de las provincias para que el Congreso decretase la forma de estado que adoptaría, el 12 de junio de 1823 el soberano Congreso Constituyente en sesión extraordinaria celebrada la noche anterior acuerda: "...el gobierno puede proceder a decir a las provincias, estar el voto de su soberanía por el sistema de República Federada y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la Nación".

El nuevo Congreso se reúne el 5 de noviembre siguiente en medio de una tenaz lucha entre liberales federalistas y conservadores centralistas , y tanto para calmar los ánimos, cada día más exaltados y amenazadores de separación de buen número de provincias, como para la realización de sus labores con la calma suficiente, decide elaborar, como anticipo a la Constitución, el acta constitutiva de la Federación Mexicana, base fundamental para asumir la forma de estado reclamado por la mayoría de las provincias y de los miembros del Congreso. De hecho y de derecho nace el federalismo mexicano en esa acta, que como dice el eminente Tena Ramírez, "nace por una necesidad".

Si bien el acta no menciona ni a los municipios ni a los ayuntamientos, si establece la división territorial y la denominación de estados a fin de que el Constituyente en sus amplios debates estableciera las modalidades convenientes pero sujetos siempre al sistema federal decretado.

6.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de Octubre de 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 y estuvo en vigor hasta el año de 1835.

"El primer Presidente de la República Mexicana, Don Guadalupe Victoria, elegido de acuerdo con el acta constitutiva de la Federación, juró la Constitución en 1824, la cual aseguró a la nación la forma popular, representativa y federal, defendiendo con ello las decisiones políticas fundamentalmente del pueblo mexicano".

El Congreso Constituyente de 1824 fue presidido por Don Lorenzo de Zavala. En ese año se plasmó en el acta constituyente del pueblo mexicano, como hemos visto, la liberación definitiva de su dependencia colonial. El triunfo de la República sobre la falacia imperialista del criollo Iturbide. Con ello se favoreció en 1824 el principio de la soberanía nacional y dejó en libertad a los estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior.

"Esta Constitución tampoco hace referencia al municipio, y dejó en libertad a los estados para organizar su gobierno y administración interior (artículo 161 fracción i). Con esto se brindaba la oportunidad para que los estados se dieran a sí mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancia de la localidad; sin embargo, auspiciaba un peligro en el aspecto legislativo de las entidades federativas, al no instituir un mínimo de garantías tendientes a evitar cualquier condición que se estableciera en detrimento de los municipios".

"En cumplimiento a las atribuciones otorgadas en el artículo 161 ya citado, la Constitución Política del Estado de México del 14 de febrero de 1826, en su parte segunda denominada 'Gobierno Político y Administrativo de los Pueblos', establece en su artículo 152: 'la administración interior de los pueblos estará a cargo de prefectos, subprefectos y ayuntamientos'. El territorio del Estado los subdivide en distritos, cada uno de los cuales se gobernaba por un prefecto, como responsable de la seguridad pública, y encargado de vigilar que los ayuntamientos cumplieren con su deber, así como regular el manejo de los fondos públicos, según los artículos 153 y 155. Por su parte, el 159 expresaba: 'los pueblos que fueran cabecera de partido o tuviesen más de cuatro mil habitantes contarían con ayuntamiento', en tanto al tenor del 161 se integraría con alcaldes y regidores designados por elección directa o a través de electores designados por los vecinos de la municipalidad. Los ayuntamientos se renovaban anualmente y sólo podían excusarse los vecinos para no ejercer la función edilicia por causa justa a criterio del prefecto respectivo, según expresaba el artículo 167, en tanto el 170 disponía que los ayuntamientos tuviesen atribuciones en materia de policía para garantizar la seguridad de las personas y bienes; en materia de obras públicas para conservar los bienes de utilidad

común, en materia hacendaria debian dar cuenta anualmente al prefecto del manejo de sus fondos". (1)

7.- Bases Constitucionales de 15 de Diciembre de 1835.

El 4 de enero de 1835 principiaron las sesiones del nuevo Congreso Federal, con la pretensión de terminar con el sistema federal e implantar el centralismo, que efectivamente impusieron los conservadores durante largos once años, cuyos desastrosos efectos fueron en 1835 la pérdida de Tejas, y en su último año de vigencia, en 1847, más de la mitad de territorio nacional. El 15 de diciembre de 1835 se expiden las llamadas bases constitucionales o sea, la primera de las siete leyes que conformarían la Constitución de 1836. En las bases no se hace alusión al municipio y en sus artículos 9 y 10 tan solo expresa: "para el gobierno de los departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales; éstas tendrán atribuciones económicas, municipales, electorales y legislativas, que explicará la ley particular de su organización".

8.- Leyes Constitucionales de 30 de Diciembre de 1836, conocida como Constitución de las Siete Leyes.

A estas leyes constitucionales se les conoce como Constitución de la República Mexicana de 1836, o Constitución de las Siete Leyes. La primera de ellas promulgada, como hemos visto, el 15 de diciembre de 1835 bajo el nombre de bases constitucionales, y las otras seis el 30 de diciembre de 1836.

No obstante lo nefasto del centralismo en general y el repudio popular a esta Constitución, por primera vez en la vida independiente del país se eleva a los municipios a rango constitucional.

La sexta ley, denominada "División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos", consagró como constitucionales a los ayuntamientos, al ordenar en su artículo 1º: la República se dividirá en departamentos, éstos en distritos, los cuales a su vez, en partidos". Por su parte, el artículo 4º dispone: "los gobernadores tendrán a su cargo el gobierno interior de los departamentos, pero sujetos al Gobierno General", y el 5º expresa: "el Gobierno General a propuesta en terna de las juntas departamentales nombraría a los gobernadores,

(1) ROBLES MARTÍNEZ REYNÁLDO, EL MUNICIPIO, EDIT. PORRÚA, MÉXICO, D.F. 1967, PÁGS. 91 Y 92.

quienes durarían ocho años en su cargo", agregando en el 22º: "se constituirían ayuntamientos en todas las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tuvieran ocho mil". Por su parte el artículo 23º recoge lo siguiente: "los ayuntamientos deberán ser popularmente electos, el número de miembros integrantes de los ayuntamientos será fijado por las juntas departamentales en tanto los artículos 23, 24, 25, 26, 30 y 31 complementan su formación ordenando: "para ser integrante del ayuntamiento se requiere ser ciudadano mexicano, vecino del municipio, mayor de veinticinco años y tener solvencia económica". " Los ayuntamientos tendrán a su cargo la policía, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, de las escuelas de primera enseñanza, la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, promover la agricultura, industria y comercio". "El alcalde por su parte tendrá a su cargo, el oficio de conciliador, velar por la tranquilidad y el orden público de sus pueblos y la función jurisdiccional". "Los cargos de sus prefectos, alcaldes, regidores y síndicos, no podrán ser renunciables". "Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos".

Esta Constitución, como se mencionó anteriormente, es la primera que regula a los municipios y, si bien no se refiere a los jefes políticos, surgidos en la Constitución de Cádiz, los sustituye por los prefectos y subprefectos, quienes realizaban la misma función que los anteriores.

9.- Bases de la Organización Política de la República Mexicana conocida como Bases Orgánicas de la República Mexicana de 14 de Julio de 1843.

La impopularidad del régimen centralista y lo arbitrario de la Constitución de las Siete Leyes, causó quebrantos en las esferas políticas y permitió a los liberales hacer intentos por volver al federalismo, y dado el ambiente favorable permitió que el 30 de junio de 1840 se formulara un proyecto de reformas a las leyes constitucionales, apoyado por un voto particular del diputado José Fernando Ramírez, de la misma fecha, empero tanto el proyecto de reformas como el voto no prosperaron y el Congreso con mayoría conservadora lo desechó.

Se forma un nuevo Congreso Constituyente a principios de 1842 ante el cual, el 25 de agosto siguiente se presenta el primer proyecto de Constitución para abrogar la vigente centralista y al día siguiente se presenta un voto particular de la minoría. Pero ambos son rechazados en cerrada votación de 41 en contra y de 35 a favor y la Comisión ordena la elaboración de un segundo proyecto que es presentado el 3 de noviembre siguiente, pero por ser un código liberal el clero se declara inconforme y provoca un levantamiento.

Hemos mencionado tan solo estos instrumentos constitucionales porque aun considerando que ninguno cobró vigencia, si son antecedentes directos para el dictado de las bases orgánicas de la República Mexicana expedidas en 1843, a fin de abrogar la Constitución de las Siete Leyes aunque continuaron bajo el sistema centralista, pero con la supresión del supremo poder conservador.

Con respecto a los ayuntamientos, tanto los proyectos de constitución como los votos particulares no contuvieron variación significativa alguna, pero si conservan el rango constitucional al cual habian sido elevados.

Mediante el Plan de Tacubaya se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, cuya finalidad sería elaborar una nueva Constitución. De este plan surgió la ley centralista llamada "Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843"; compuestas de once títulos. En el VII, denominado "Gobierno de los Departamentos", hace alusión a los municipios. En el artículo 134, "De las facultades de las asambleas departamentales" que en su fracción x, dispuso: "Hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural", en la fracción XIII señala: "aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades".

Teresita Rendón Huerta comenta al respecto: "el 17 de noviembre de 1845, la Asamblea Departamental de la República, con fundamento en el artículo 134 de las bases orgánicas, dispuso que las ciudades, poblaciones, villas o comarcas que tuviesen por lo menos cuatro mil habitantes tenían derecho a elegir ayuntamientos. Los padrones debían integrarse con los datos censales de las parroquias; la elección era indirecta; la importancia de las comarcas determinaba el número de los cuerpos municipales; el ayuntamiento compuesto por municipios y síndicos; estos últimos con la representación jurídica del ayuntamiento; la asamblea municipal con carácter legislativo y consultivo. La función ejecutiva, la desempeñaba el alcalde" (9).

10.- Acta Constitutiva y de Reformas de 22 de Mayo de 1847.

El Acta Constitutiva y de Reformas la sancionó el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, mediante la cual se vuelve al federalismo restableciendo provisionalmente la Constitución de 1824.

(9) RENDÓN HUERTA, TERESITA. DERECHO MUNICIPAL EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, D.F. 1985. PAG. 111.

Por lo que respecta al Municipio, no puede decirse mucho, pues tan solo menciona que las asambleas departamentales tenían facultad para aprobar los planes de arbitrios y los proyectos anuales de los gastos de las municipalidades, tal como lo disponía la fracción XIII del artículo 134 de las bases orgánicas de 1843.

11.- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de Mayo de 1856 y Proyecto de Constitución Política de 16 de Junio del Propio de 1856.

El fundamento para el dictado de un nuevo ordenamiento constitucional se encuentra en el Plan de Ayutla y sus Reformas de Acapulco, cuya esencia consistió en las necesarias reformas administrativas e integración de un nuevo Congreso Constituyente, todo lo cual conduce a la revolución de Ayutla a cuyo triunfo Juan Alvarez procede a convocar al Constituyente, quien sometió a la asamblea la posibilidad de volver a la vigencia de la carta del 24 reformada o elaborar una nueva constitución.

Posteriormente, basado en el Plan de Ayutla, Comonfort decreta el "Estatuto Orgánico Federal de la República Mexicana", previo a la Constitución al cual agrega una ley de garantías individuales, provocando una reacción adversa por los matices centralistas de su contenido.

Como respuesta al estatuto orgánico, la Comisión Legislativa elabora un proyecto de constitución presentado al Constituyente para su estudio, de corte totalmente liberal.

En ambos instrumentos no se encuentra novedad alguna. En el primero, en su artículo 117, se contienen la atribuciones de los gobernadores que en parte toman de los ordenamientos de las constituciones de 1824 y de 1843. Por su parte, en el proyecto solo se incluye, en el artículo 109, que los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

12.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de Febrero de 1857.

La Asamblea Legislativa que promulgó esta Constitución la presidió Don Valentín Gómez Farias, siendo el principio básico el tema de la soberanía popular, además de los de libertad e igualdad, que también fueron principios implícitos en la doctrina de la soberanía del pueblo. Es en 1857 cuando surge como versión más avanzada de la época con el sufragio universal de anti-igualitarismo en la calidad del ciudadano.

En materia de ayuntamientos, esta Constitución destacó lo siguiente:

Artículo 27.- En su párrafo segundo: "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción (sic) de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución". La interpretación dada a este precepto es que esta prohibición comprendió a los ayuntamientos.

Artículo 30.- "Es obligación de todo mexicano... II contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Artículo 36.- Fracción I: "son obligaciones del ciudadano de la República

I.- Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsista".

Artículo 72.- "El Congreso tiene facultad: ... Fracción VI: para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

Esta Constitución continuó con la existencia de los ayuntamientos en algunos de sus numerales, y para el Distrito y territorios federales ordenó la elección popular directa de las autoridades del ayuntamiento. Sin embargo, dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de los ayuntamientos y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales. Moisés Ochoa Campos sostiene al respecto que en el seno del Constituyente se había elevado la voz del Diputado Castillo Velasco, proponiendo el proyecto de adiciones sobre municipalidades, que en sus puntos más sobresalientes manifestaban: "así como se reconoce la libertad, a las partes de la Federación que son los estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los estados, que son las municipalidades". Siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución lo siguiente:

Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar o recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al propio estado". Y para concluir establece: "todo pueblo en la República, debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas publicas".

Sin embargo este proyecto no prosperó y por tanto no fue incorporado a la carta constitucional de 1857.

13.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917.

Como un antecedente inmediato podemos señalar que ya establecidos los ayuntamientos, llega la Epoca Porfirista y con ella el régimen de las jefaturas políticas, coincidiendo con el pensamiento y la atinada observación del maestro Moisés Ochoa Campos, quien dice que "las jefaturas políticas ahogaron por completo la vida municipal". Este mismo cita a Rabasa, quien en su obra "Estudio sobre la organización política de México", que comprende la época de la dictadura, expresa: "debajo del gobierno estatal estaban los jefes políticos, que como simples agentes suyos, no hacian sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representaban tuviera los medios inmediatos de acción y centralización". (1)

Opinión también muy respetada es la que presenta el doctor Ignacio Burgoa Orihuela al decir que "La historia política de México, comprendida en la etapa que abarca el periodo de vigencia formal de la Constitución de 57, demuestra claramente la desaparición del municipio. Fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno del General Porfirio Díaz, de quien los aludidos funcionarios no eran sino incondicionales agentes que tenían la consigna de sofocar por cualquier medio todo intento de democratización que hubiese brotado del espíritu comunitario de los pueblos". (2)

Si una de las lacras del porfirato fue la existencia de las mencionadas jefaturas posibilitadas jurídicamente, merced a la desprotección del Municipio por obra de la Constitución de 57, era lógico pensar que su abolición y la necesaria restauración del régimen municipal, fuesen parte de los principales objetivos políticos de los movimientos precursores de la Revolución Mexicana de 1910.

(1) OCHOA CAMPOS, MOISÉS. LA REFORMA MUNICIPAL. OP. CIT. PAG. 2.

(2) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. OP. CIT.

Las características principales de las jefaturas políticas fueron:

A).- Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos. De ahí que el Constituyente del 17 lo prohíbe.

B).- Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.

C).- Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras del distrito, o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones y, por demás, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal. Sin embargo en cuanto a su forma institucional, las jefaturas políticas variaron de un estado a otro, de acuerdo con las constituciones locales. En el aspecto formal, no puede hablarse de un sistema uniforme.

El tipo de las jefaturas políticas se presentó de hecho a través de varios subtipos, estos comprendían: a los jefes políticos, prefectos, subprefectos, jefes de policía, directores políticos, prefectos populares y visitadores, existiendo jefes políticos en los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas.

En 1906, los principales opositores al Gobierno del dictador Porfirio Díaz, encabezados por Ricardo Flores Magón, dan a conocer el programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano en la ciudad de San Luis Missouri, hecho que se ha considerado como la primera y más completa expresión de la Revolución Mexicana. En relación al municipio, en el punto 45 demandaba la supresión de los jefes políticos, y en el 46, la reorganización de los municipios suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.

Un documento trascendental para los opositores de la dictadura de Díaz fue, sin duda, el Plan de San Luis de Francisco I. Madero, quien en su preámbulo en la parte conducente expresa : "La soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos, solo existen escritos en nuestra Carta Magna. . . Los gobernadores de los estados son designados por él (el Poder Ejecutivo), y entre ellos a su vez designan o imponen de igual manera las autoridades municipales".

Otro antecedente de la Constitución en vigor, en relación al municipio son los puntos 28 y 29 del Pacto de la Empacadora, suscrito por Pascual Orozco el 1 de marzo de 1912, donde se contenía la disposición de que la Revolución hiciera efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos, y se suprimieran en toda la República a los jefes políticos y las funciones de éstos fueran desempeñadas por los presidentes municipales.

El 12 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza realiza importantes adiciones al Plan de Guadalupe. En el artículo segundo señala que para dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país expedirá las leyes.

disposiciones y medidas necesarias, y el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Posteriormente, en la ciudad de Veracruz, el 25 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza expide el decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, en los siguientes términos:

Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1857, en los términos que siguen:

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 el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del estado. El ejecutivo y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieran habitual o transitoriamente".⁽¹²⁾

Así, la conquista del Municipio Libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución y con base en ese principio, cada uno de los estados de la Federación ha expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales que, a su vez, confirman en lo general el régimen de la libertad en la figura municipal"⁽¹³⁾.

Don Venustiano Carranza, con una gran visión, observó que la Constitución de 1857 no se ajustaba a las necesidades imperantes de la época, y el 14 de septiembre de 1916 expide un decreto en el que convoca a elecciones para integrar un congreso constituyente que reformara o elaborara una nueva constitución que estuviera más apegada a la realidad político-social que vivía en esos años el pueblo mexicano.

El 21 de noviembre de 1916 se iniciaron las juntas preparatorias y el primero de diciembre del mismo año, quedó instalado el Congreso en la ciudad de Querétaro. Durante los dos meses que duraron las labores se celebraron setenta y siete sesiones, concluyendo las mismas el 31 de enero de 1917.

En el proyecto de constitución presentado por Carranza al Constituyente de Querétaro, sobresale el siguiente párrafo dedicado al municipio.

El municipio, independientemente que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder electoral sobre bases

⁽¹²⁾ REVISTA SEMESTRAL, EDITADA POR BANOBRAS, MÉXICO, D.F. 2do. SEMESTRE 1982, PAG. 17.

⁽¹³⁾ SAYEG HELU JORGE, MARCO HISTÓRICO-JURÍDICO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN. EDITORIAL PORRÚA, 2a. EDICIÓN, MÉXICO D.F. 1986, PAG. 19.

racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable". (14)

El proyecto original del artículo 115, presentado por Carranza y discutido por el Constituyente de Querétaro disponía:

Artículo 115.- 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, conforme a las tres bases siguientes:

- I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale la legislatura local, los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.
- III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente". (15)

La fracción II del proyecto antes citado, motivó acaloradas discusiones entre los constituyentes de Querétaro, los principales debates surgieron a propósito del régimen de la hacienda municipal. Las fracciones I y II fueron aprobadas de inmediato por 148 votos a favor y 26 en contra.

La Comisión Dictaminadora, integrada por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez en la 52ª. Sesión Ordinaria, el 20 de enero de 1917 presentaron a la Asamblea el dictamen de los artículos 115 a 122, que en la parte relativa al 115 que nos ocupa, desde el inicio del dictamen expresa en el tercer párrafo: "la diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las 3 reglas que intercalan en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que tampoco debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que pueda contratar, adquirir, defenderse, etc. . .

(14) IBIDEM.

(15) SAYEG HELU JORGE, OP. CIT. PÁGS. 9 Y 11

Continúa diciendo el dictamen: "Teniendo en cuenta que los municipios salen de la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años las haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que debe ser protegido por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condiciones iguales de vida y su independencia, condición de su eficacia.

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del estado, estimando que los demás conflictos puedan ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada constitución, sin perjuicio del amparo de garantías que serán siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombraría el ejecutivo local".

Véase con qué minuciosidad estudió la comisión respectiva todo cuanto pudiera afectar a la libertad municipal y como lo considera la base de la administración política de los estados y del país así como la necesaria protección jurídica que debe dársele aun con la intervención de la Suprema Corte de Justicia para las importantes cuestiones hacendarias y aun mediante el amparo de garantías. Por ello la Comisión estimó que para evitar desvíos por autoridades más poderosas, debía ser protegido constitucionalmente sin dejarlo a leyes secundarias.

Dentro de los debates más destacados de los constituyentes en relación a la fracción II, capítulo hacendario, que se convirtió en el centro de la discusión, transcribimos algunos de ellos correspondiéndole al diputado Heriberto Jara la defensa del dictamen: "demandando como base de la libertad económica del municipio su facultad de recaudar todos sus impuestos (¹) agregando: ...no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados; en una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes.

(¹) DIVERSAS OPINIONES DE LOS CC. DIPUTADOS DE LA LII LEGISLATURA, PRESENTADAS EN EL PROCESO LEGISLATIVO AL ARTÍCULO 115. EDITADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, MÉXICO, D.F. 1982, PÁG. 5.

Los municipios , las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son los que están mejor capacitados para resolver acerca de la forma mas eficaz de tratar estos problemas y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel municipio.

Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables, para el sostenimiento de los gobiernos de los estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarle esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da un centavo para que no le hagan daño las charamuscas.

Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y de que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le habia arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado."

En relación a la misma fracción II, el diputado Rafael Martínez de Escobar, expuso :

... Primero: creo que los estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que les pertenezcan, por medio de sus receptorías de rentas o por medio de las oficinas que ustedes quieran; pero deben recaudarlos directamente y no por conducto de los municipios, porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los municipios no es verdad, porque da a la intervención directa del estado sobre el municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de esos mismos municipios, y por eso no estoy de acuerdo con este punto.

Yo me pregunto: si la legislatura de un estado íntimamente unida al estado mismo dicen que debiera contribuir con la mitad de los fondos que recaude el municipio o las dos terceras partes, o la totalidad de los fondos, entonces, ¿cuál es la libertad económica municipal?.... "(17)

El diputado Rafael Martínez de Escobar cuestionó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera de los conflictos hacendarios entre el municipio y el estado, argumentando que era mejor que conociera de esos conflictos la legislatura local o el Tribunal Superior de Justicia, para no centralizar. A esta opinión se unió el diputado Reynoso al exponer: "...si las dificultades hacendarias que haya entre el municipio y el estado irán a dar a la Suprema Corte de Justicia, se verán los municipios en una situación tal, que ni el estado, ni el gobierno del estado, ni la legislatura local, ni la judicial del estado tengan ninguna autoridad sobre ellos, sino que dependieran directamente de la Suprema Corte. Esto es centralizar". (18)

Los debates sobre la fracción II del artículo 115, produjo 35 votos a favor y 110 votos en contra, por lo que el 29 de enero de 1917, se presentó un nuevo proyecto, elaborado por la Segunda Comisión de Constitución para el párrafo segundo del artículo 115.

II .- Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:

1. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.
2. Una suma que el estado integrará al municipio, y que no será inferior al 10% del total de lo que el estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.
3. Los ingresos que el estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base y de este inciso, estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

"Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo surgiere algún conflicto entre un municipio y el poder ejecutivo del estado, conocerá de dicho conflicto la legislatura respectiva, quien oír al ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

"Si el conflicto fuera entre la legislatura y el municipio conocerá de él, el tribunal superior del estado, en la forma que establece el párrafo anterior".

(17) IBIDEM

(18) DIARIO DE LOS DEBATES, CIT. POR ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO, PAG. 107.

En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad". (19)

La segunda alternativa fue presentada como voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, miembros de la Segunda Comisión y expresaba:

Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un estado y el municipio serán resueltas por el tribunal superior de cada estado en los términos que disponga la ley respectiva". (20)

La anterior fracción se puso a discusión los días 29, 30 y 31 de enero de 1917.

Después de que varios diputados hicieron uso de la palabra, sin que ninguna de las dos propuestas fueran aceptadas, el legislador Gerzayn Ugarte al tomar la palabra propuso una tercera alternativa en los siguientes términos:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serían las suficientes para atender a sus necesidades". (21)

Una vez que el diputado Heriberto Jara retiró su voto particular, se sometió a votación la mencionada propuesta y por 88 votos a favor y 62 en contra fue aprobada en la madrugada del 31 de enero de 1917, como sigue:

Artículo 115.- 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, conforme a las siguientes bases:

- I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y.
- III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente."

(19)IBIDEM, PÁGS. 109 Y 110.

(20)IBIDEM, PAG. 110

(21)IBIDEM, PAG. 112

El maestro Felipe Tena nos expresa: "El cansancio producido por las discusiones en torno a los artículos 2o. 5o, la elaboración del capítulo especial sobre trabajo y previsión social y la redacción del 27 para ponerlo a tono con el problema de la tierra, habían fatigado a los diputados y no se tomaron en cuenta las más sensatas opiniones". (2)

A pesar de todos los defectos que se le ha querido encontrar al artículo 115, pensamos que con la inclusión en el texto constitucional de 1917, de la tan anhelada "libertad municipal", quedaron sentadas las bases de la organización política y administrativa de los municipios en México, al establecerse la libre administración de su hacienda, y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado dando sepultura así a los jefes políticos y prefectos de tan tristes recuerdos, y se daba paso al municipio libre e independiente como base de la división territorial como lo había propuesto el gran revolucionario don Venustiano Carranza.

14.- Reformas de 1983.

El estado es dinámico por excelencia y el derecho lo sigue en igual forma porque es indudable que a lo largo de los años la vida social va cambiando y el acelerado crecimiento y desarrollo de la población, hace necesaria la adopción de ideas y planteamientos que hagan posible la plena satisfacción de los requerimientos de los municipios, es por ello que a sus ya largos 79 años de vida, el artículo 115 constitucional que regula al municipio libre como base de la división territorial haya sufrido ocho reformas con la finalidad de actualizarlo de acuerdo a las necesidades contemporáneas.

La primera reforma al artículo 115 se hizo apenas once años después de que fuera promulgado el texto constitucional por el Constituyente de Querétaro. Esta reforma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, no fue en materia municipal, ya que establecía el número de diputados que deberían integrar las legislaturas locales.

La segunda reforma establecía la no reelección para los gobernadores de los estados, y la no reelección para el periodo inmediato de los miembros de los ayuntamientos y los diputados locales. Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933.

La tercera reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943, en ella se modificó el párrafo tercero de la fracción III, que disponía que los gobernadores no podrían durar en su encargo más de cuatro años para quedar en la siguiente forma:

(2) CITADO POR MORENO DANIEL, OP. CIT. PAG. 382.

Los gobernadores de los estados no podrían durar en su encargo más de 6 años".

El 12 de febrero de 1947 fue publicada la cuarta reforma en el Diario Oficial de la Federación, en la cual se incluyó en la fracción primera, el derecho al voto a la mujer, el cual quedó como sigue:

"cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el gobierno del estado...en las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas".

El párrafo antes citado fue suprimido el 17 de octubre de 1953, fecha en la cual se publicó la quinta reforma.

La sexta reforma fue publicada el 6 de febrero de 1976 en ella se adicionaron las fracciones cuarta y quinta, con el siguiente texto:

IV.- "Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia".

V.- "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federales forman o tiendan a formar una comunidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

En la séptima reforma del 6 de diciembre de 1977, se adicionó a la fracción tercera, un párrafo en el cual se establece el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

Octava reforma.

Durante la campaña política del entonces candidato a la presidencia de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, una de las demandas populares que más escuchó de la población, fue el de dotar al municipio mexicano de una verdadera autonomía económica y política.

Al respecto, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado señalaba:

Hay que confesar que si alguna de las instituciones revolucionarias se nos ha quedado rezagada en nuestra organización política es la institución municipal. Nuestro municipio es todavía un ideal incumplido de la Revolución Mexicana". (21)

Efectivamente, el nivel municipal se había quedado reducido a simples funciones de policía y buen gobierno, con incapacidad de afrontar las demandas de la comunidad, tanto por la falta de recursos económicos, como por la falta de una adecuada estructura administrativa". (22)

En el mensaje de toma de posesión afirmó:

Avanzaremos en la consolidación del municipio libre, la autonomía jurídica depende de la suficiencia económica. Iniciaremos reformas al artículo 115 de la Constitución de la República proponiendo al Constituyente Permanente la asignación de fuentes de ingresos propios e intocables para los municipios, a fin de que puedan atender los servicios públicos que les sean propios". (23)

Con estos antecedentes el 6 de diciembre de 1982, el titular del Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que después de ser ampliamente discutida por los miembros del Congreso de la Unión fue aprobada, y se publica en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983. Entre las principales reformas y adiciones mencionaremos las siguientes:

La fracción I, en lo referente a la estructura política de los ayuntamientos no sufrió modificación alguna, pero se adicionan a la parte final, 3 nuevos párrafos en los cuales se señala: "las legislaturas locales por acuerdo de los dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, otorgándose a los afectados para su defensa la oportunidad de presentar las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan; también se otorgan facultades a las legislaturas locales para designar a los concejos municipales para que concluyan el período en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento.

Al respecto, considero que para la existencia de una verdadera autonomía política en los municipios, es necesario que la intromisión estatal para revocar o desaparecer ayuntamientos, sólo se haga con estricto apego a la ley y no por intereses de tipo político. (Como lo señalamos más detalladamente en el capítulo tercero).

(21) DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL, GACETA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, NUM. 546, PAG. 65, CIT. POR ROBLÉS MARTÍNEZ, REYNALDO, OP. CIT. PAG. 118.

(22) IBIDEM, PAG. 118.

(23) IBIDEM, PAG. 119.

En la fracción II, que nos ocuparemos con más detalle en los siguientes capítulos, se reafirma la personalidad jurídica del municipio, se le permite el manejo de su patrimonio conforme a la ley, además de otorgarles facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno, circulares y reglamentos.

En la fracción III se enumeran los servicios públicos a cargo de los municipios, ya que anteriormente y ocasionado por la excesiva centralización tanto el gobierno federal como el del estado venían absorbiendo los servicios públicos que los municipios deberían proporcionar. En el párrafo final se regulan las mancomunidades municipales, que según lo han señalado varios autores en otros países ha venido operando con muy buenos resultados.

La fracción IV se refiere a la cuestión financiera de los municipios que, como mencionamos anteriormente, uno de los grandes debates del Constituyente de Querétaro fue el relativo a la cuestión hacendaria municipal, misma que quedó plasmada en la fracción II del artículo 115. A partir de esa fecha no pocos tratadistas de derecho municipal se habían manifestado porque esta fracción se modificara y se adecuara más a las necesidades que se vive hoy en día, ya que un municipio sin recursos económicos suficientes no puede satisfacer los más elementales servicios que le reclamen los habitantes del mismo.

La actual fracción IV expresa que los municipios administrarán libremente su hacienda, y en seguida se precisan y determinan cuáles son los ingresos y rendimientos que corresponden a los ayuntamientos, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

- a).- Se les asignan las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- b).- Participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios.
- c).- Ingresos provenientes por la prestación de servicios públicos a su cargo.
- d).- También se atribuyen a los municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como los ingresos que las legislaturas establezcan en su favor.

Con la anterior modificación los municipios han logrado atraer para su hacienda mayores ingresos que si bien no resuelven en todo sus necesidades, sí les ayuda para poder hacer frente y atender los servicios más requeridos por la población.

Las fracciones V y VI se refieren al desarrollo urbano municipal. En la fracción V se faculta en los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes del desarrollo urbanístico del municipio, para controlar y vigilar la utilización del suelo, incluida la participación respectiva de sus reservas territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, en

tanto en la fracción VI, se regula el aspecto específico de la conurbación urbana municipal y los facultades para planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, tal y como se encontraba textualmente en la anterior fracción IV.

La fracción VII, en la reforma de 1977 se adicionó a la fracción III un párrafo en el cual se incluyó el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes.

Con la reforma de 1983 se reproduce el texto anterior, ubicándose ahora en el párrafo final de la fracción VII, la única variante es que se suprime el mínimo de 300,000 habitantes, ya que a decir del entonces secretario de Gobernación, durante su comparecencia en la Cámara de Senadores, solo 36 de los 2,377 municipios existentes alcanzaban ese mínimo, por lo que en el texto actual el principio de representación proporcional se aplica en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Es conveniente señalar que a la mayoría de las legislaturas de los estados aplican el principio de representación proporcional únicamente en la elección de regidores.

Fracción IX. Esta fracción se refiere a las relaciones de trabajo entre los estados y municipios con sus trabajadores, mismas que se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales con base en lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 constitucional.

Anterior a esta reforma, los trabajadores al servicio de los municipios se encontraban desprotegidos en cuanto a sus relaciones laborales se refiere, ya que cada 3 años con la renovación de los funcionarios municipales, estos servidores públicos eran fácilmente separados de su empleo no importando la experiencia y sin tener el beneficio del derecho de antigüedad.

Con esta reforma los trabajadores al servicio de los municipios quedan protegidos legalmente, disfrutando de la tan anhelada seguridad y estabilidad en el empleo.

En la fracción X, se dan las bases para que la Federación y los estados, como estos con sus municipios puedan celebrar convenios para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos.

En el año de 1986, el artículo 115 fue nuevamente reformado para otorgarle un carácter puramente municipal, y pasar al 116 algunos aspectos. Efectivamente, el texto de la fracción VIII que se refiere a la elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales, se ubica actualmente tal y como se encontraba el texto anterior en el artículo 116 fracción I.

Por lo que el principio de representación proporcional que no sufrió modificación alguna, quedó como primer párrafo la nueva fracción VIII, y como segundo párrafo, tenemos lo referente a las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, que tampoco sufrió ninguna reforma, y que anteriormente se encontraba en el último párrafo de la fracción IX, misma que fue derogada al igual que la fracción X.

Con las reformas de 1986, en las cuales se ubica en el artículo 116 fracción I y V, las reglas de carácter estatal, se le otorga por fin al artículo 115 constitucional un carácter puramente municipal.

14.1 Fundamentos Jurídicos de la Estructura y Autonomía

14.1.1.- Estructura municipal.

En México, según las últimas estadísticas proporcionadas por el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, se encuentran registrados 2,386 municipios con una gran variedad de características, diferentes entre sí, por lo que se podría afirmar que no existen dos municipios iguales, sino que cada uno posee sus rasgos característicos que lo diferencian de los demás, aunque en términos de la problemática que enfrentan, se dan situaciones y problemas comunes, como son: insuficiencia de recursos financieros, de capacidad técnica y humana en la prestación de servicios públicos e insuficiencia administrativa, entre los principales.

Esta diversidad también se presenta con respecto a su estructura política y organización administrativa. La composición de los ayuntamientos es diferente de una entidad a otra, incluso existen diferencias en la integración de los ayuntamientos de una misma entidad federativa. Este fenómeno no está directamente relacionado con el principio de la proporcionalidad en la representación popular, es decir, a mayor número de habitantes de un municipio corresponderá un mayor número de regidores y uno o dos síndicos, pero, siempre en los ayuntamientos, solo habrá un presidente municipal.

El criterio para determinar a que número de habitantes corresponde un representante en el ayuntamiento no es uniforme; es decir, cada legislatura ha establecido en la respectiva ley orgánica municipal cuántos miembros deben componer un ayuntamiento. En algunos casos, el señalamiento es muy directo, sin tomar en cuenta el número de habitantes de cada municipio.

Una de estas dos fórmulas para determinar la composición del ayuntamiento es la que se utiliza siempre entre los 31 estados de la República. Cabe señalar también que, con la implantación de la reforma política a nivel municipal, el principio de representación proporcional se aplica con respecto a los regidores que participan en la contienda electoral.

Este hecho ha ocasionado que en todas las entidades federativas, los municipios de más importancia hayan incrementado el número de miembros de sus respectivos ayuntamientos, dando cabida a regidores electos bajo el principio de representación proporcional.

Desde el punto de vista jurídico-político, la Constitución Federal y las respectivas de los estados y las leyes orgánicas municipales, no establecen diferencias, en cuanto a su estructura, entre los municipios. Sin embargo, en la realidad sí existen diferencias de las estructuras administrativas que presentan los municipios.

Para estar en posibilidad de aportar algunas sugerencias para su mejor organización y estructura, debemos considerar sus características más esenciales: número de habitantes, sus principales actividades económicas, los servicios culturales, educativos y deportivos con que cuenta, los servicios públicos que proporciona, el presupuesto anual de ingresos y las características de los asentamientos humanos, mismas que como ya analizamos anteriormente, determinan una tipología (rurales -semi-urbanos- urbanos y zona metropolitana), en efecto, las tipologías determinan la estructura y organización de un municipio.

Estructura de un municipio rural.-

Las principales características del municipio rural, atendiendo a las variables previamente mencionadas son las siguientes: población menor de 30,000 habitantes; servicios públicos que proporciona, agua potable y alumbrado en algunos casos; principales actividades económicas que se desarrollan: agricultura, ganadería, pesca y minería, todos en pequeña escala; los servicios educativos existentes: escuelas primarias, y asentamientos humanos constituidos por pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal. (20)

(20) QUINTANA ROLDAN, CARLOS F., DERECHO MUNICIPAL, EDITORIAL PORRUA, MEXICO D.F. 1995, PAG. 442

De acuerdo con estas características y en base al análisis realizado de las leyes orgánicas municipales, podemos considerar que la estructura administrativa de los municipios rurales es la siguiente: en la parte superior el ayuntamiento, como órgano colegiado deliberante, de la administración del municipio; inmediatamente después, el presidente municipal como responsable de la ejecución de los acuerdos del ayuntamiento y dos órganos operativos, que son la estructura mínima que puede tener el municipio, lo constituyen el secretario del ayuntamiento y el tesorero.

Entre estos dos órganos, el presidente municipal dividirá sus funciones administrativas que tiene encomendadas.

Organigrama de un Municipio Rural

Ayuntamiento	
Presidente Municipal	
Secretaría del ayuntamiento Sus funciones:	Tesorería Sus funciones:
<ul style="list-style-type: none"> - Secretario de Actas del Ayuntamiento - Atención de audiencias - Asuntos políticos - Junta Municipal de Reclutamiento - Acción Cívica - Jurídico y Aplicación de Reglamentos - Archivo y Correspondencia - Educación, Cultura y Deportes - Salud - Trabajo Social - Panteones - Limpia - Seguridad Pública - Centro de Rehabilitación Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingresos - Egresos - Contabilidad - Auditoría a Causantes - Coordinación Fiscal - Personal - Adquisiciones - Servicios Generales - Almacenes - Inventarios - Administración de Mercados - Administración de Rastros - Edificios Públicos

(27)

Estructura de un Municipio Semi-Urbano.-

El Municipio semi-urbano tiene las siguientes características: su población va de los 30,000 a los 60,000 habitantes; sus principales actividades económicas pueden ser la agricultura, la ganadería, el comercio y la pequeña industria; los servicios educativos que se proporcionan son hasta escuelas secundarias; los principales servicios públicos con que cuenta: agua potable, alumbrado, rastro, mercado, panteón, limpia y en algunos casos drenaje; sus asentamientos humanos distribuidos en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante, casi siempre en la cabecera municipal. (29)

Tomando en consideración estas características y de acuerdo con las funciones que tienen encomendadas los ayuntamientos y los presidentes municipales por las leyes orgánicas municipales respectivas, podemos diseñar la estructura administrativa para los municipios semi-urbanos, de la forma siguiente: en la parte superior aparecerá el Ayuntamiento, después el presidente municipal y cuatro dependencias.

1. La Secretaría del Ayuntamiento.- A cuyo cargo está atender los aspectos de política interior, la aplicación de los reglamentos municipales, los aspectos jurídicos relacionados con la administración municipal y la atención de audiencias del presidente municipal, entre otros.
2. Tesorería .- Encargada de la hacienda municipal y la administración de los servicios públicos que impliquen ingresos para el municipio.
3. Obras y servicios públicos: con la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos, y.
4. Seguridad pública.- Cuya función es salvaguardar la vida y bienes y protección de sus habitantes, así como procurar la paz pública.

Cabe aclarar que esta estructura debe ajustarse a las necesidades y características de cada municipio en particular.

(29) QUINTANA ROLDAN, OP. CIT. PAG. 442.

Organigrama de los Municipios con Características Semiurbanas

Ayuntamiento Presidente Municipal			
<i>Secretaría del ayuntamiento</i>	<i>Tesorería</i>	<i>Obras y Servicios públicos</i>	<i>Seguridad pública</i>
Sus funciones:			
<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Actas del Ayuntamiento - Atención de Audiencias - Asuntos Políticos - Junta Municipal de Reclutamiento - Acción Cívica - Jurídico y Aplicación de Reglamentos - Archivo y Correspondencia - Educación - Cultura, Deportes - Salud - Trabajo Social 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingresos - Egresos - Contabilidad - Auditorías a Causantes - Coordinación Fiscal - Personal - Adquisiciones - Servicios Generales - Almacénes - Talleres - Administración de Mercados - Administración de Rastros 	<ul style="list-style-type: none"> - Parque y Jardines - Edificios Públicos - Urbanismo - Agua Potable - Alcantarillado - Mercados - Transporte Público - Rastro - Alumbrado - Limpia - Panteones 	<ul style="list-style-type: none"> - Policía - Tránsito - Centro de Rehabilitación Municipal

(29)

Estructura de un Municipio Urbano.-

"Las características que distinguen al Municipio Urbano son: tienen entre 60,000 y 300,000 habitantes; sus principales actividades económicas: agricultura tecnificada, mediana industria, comercio y turismo, entre otros. En relación a los servicios educativos que proporcionan, alcanzan los niveles medio básico (secundaria o sus equivalentes) y en algunos casos, escuelas profesionales (estudios universitarios y tecnológicos); cuenta con todos los servicios públicos tales como: agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación de calles, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados, transporte urbano, etc. En cuanto a los asentamientos humanos, el agrupamiento de su población se caracteriza por estar localizado en más de dos comunidades importantes y poblados regulares".⁽²⁰⁾

En base a dichos elementos y de acuerdo con las funciones que los ayuntamientos y presidentes municipales tienen asignadas en las leyes orgánicas respectivas, la estructura administrativa diseñada para los municipios urbanos es la siguiente: en la parte superior aparece el ayuntamiento, enseguida el presidente municipal y dependiendo de éste, siete dependencias, a saber:

- 1).- Relaciones públicas.- Se encarga del manejo de la información, de conducir las relaciones con el público y de difundir las actividades que realice el presidente municipal.
- 2).- Programación y Presupuesto.- Actúa como órgano regulador de las funciones administrativas del Municipio.
- 3).- La Secretaría del Ayuntamiento.- Tiene asignadas las funciones de gobierno, cultura, recreación y bienestar social.
- 4).- Tesorería.- Se encarga de los aspectos financieros.
- 5).- Obras y Servicios Públicos.- Tiene a su cargo la construcción y conservación de las obras de beneficio colectivos y la prestación de servicios públicos.
- 6).- Seguridad Pública.- Se encarga de garantizar la paz pública y la seguridad de la población.
- 7).- Oficialía Mayor.- Ésta proporciona los bienes o servicios que requiere la administración municipal para que funcione adecuadamente.

⁽²⁰⁾ QUINTANA ROLDAN, OP. CIT. PAG. 440 Y 442.

Es necesario aclarar que en la misma forma de las anteriores estructuras municipales, se ajustan a las necesidades y características de cada municipio en particular.

A continuación presentaremos el organigrama estructural para el funcionamiento de los municipios con características urbanas.

Organigrama Estructural de un Municipio Urbano

Ayuntamiento				
Presidente Municipal				
Relaciones Públicas		Programación y Presupuesto		
Sus funciones:		<ul style="list-style-type: none"> - Planeación - Programación - Presupuestación - Evaluación - Control 		
Secretaría del Ayuntamiento	Tesorería Municipal	Obras y Servicios Públicos	Seguridad Pública	Oficialía Mayor
Sus funciones:				
<ul style="list-style-type: none"> - Secretario de Actas del Ayuntamiento - Atención de Audiencias - Asuntos Políticos - Junta Municipal de Reclutamiento - Acción Cívica - Jurídico y Aplicación de Reglamentos - Archivo y Correspondencia - Educación, Cultura - Deporte - Salud - Trabajo Social 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingresos - Egresos - Contabilidad - Auditoría a Causantes - Coordinación Fiscal - Administración de Mercados - Administración de Rastros 	<ul style="list-style-type: none"> - Parques y Jardines - Edificios - Urbanismo - Agua Potable - Urbanismo - Agua Potable - Alcantarillado - Mercados - Transporte Público - Rastro - Alumbrado - Limpia 	<ul style="list-style-type: none"> - Policía - Transito - Centro de Rehab. Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> - Personal - Adquisicio. Generales - Almacén - Talleres

(*)

(*) IBIDEM.- PAG. 117.

Asimismo, algunos autores han presentado la estructura de un municipio tipificado como metropolitano, y que pasamos a integrar en esta tesis, sin embargo, esta tipología es la que hemos considerado en puntos anteriores como zona metropolitana.

Estructura de un Municipio Metropolitano.-

"Las características de los municipios calificados como metropolitanos son las siguientes:

Cuentan con más de 300,000 habitantes; sus actividades económicas comprenden las ramas del comercio, la industria, el turismo y los servicios en general, la agricultura y la ganadería tecnificadas; en cuanto a servicios educativos se refiere, cuentan con instituciones de enseñanza en todos sus niveles, de postgrado. Así como bibliotecas con servicio especializado. Asimismo, proporcionan todos los servicios públicos... y el asentamiento de su población localizada en grandes concentraciones urbanas, así como en poblados importantes".⁽²⁹⁾

Con todos los elementos señalados y tomando en consideración las funciones que las leyes orgánicas respectivas les asignan tanto a los ayuntamientos como a los presidentes municipales, la estructura del aparato administrativo de los municipios metropolitanos, queda en la forma siguiente: el ayuntamiento en primer término, en seguida el presidente municipal, de quien dependen nueve unidades administrativas, a saber:

- 1).- Relaciones Públicas.- Tiene a su cargo la prensa y difusión de las actividades que realice el presidente municipal.
- 2).- Secretaría Particular.- Se encarga del control de la agenda, los acuerdos con funcionarios, las audiencias y la correspondencia del presidente municipal.
- 3).- Programación y Presupuesto.- Órgano regulador de las funciones administrativas del municipio.
- 4).- Secretaría del Ayuntamiento.- Realiza funciones de gobierno y política interior.
- 5).- Tesorería.- Encargada de la Hacienda Municipal.
- 6).- Obras y Servicios Públicos.- Responsable de la construcción y conservación de las obras de beneficio social y la prestación de servicios.
- 7).- Cultura y Bienestar Social.- Encargada de proporcionar los servicios de cultura, trabajo, recreación y bienestar social.
- 8).- Seguridad Pública.- Se encarga de garantizar la paz pública y la seguridad de la población y sus bienes, y
- 9).- Oficialía Mayor.- Se responsabiliza de las funciones de apoyo administrativo.

⁽²⁹⁾ QUINTANA ROLDAN, OP. CIT. PAG. 440.

Organigrama Estructural de un Municipio Metropolitano

Ayuntamiento Presidente municipal	
<i>Relaciones públicas</i>	<i>Programación y presupuesto</i>
Sus funciones:	
Secretaría Particular	<ul style="list-style-type: none"> - Planeación - Programación - Presupuestación - Evaluación - Control - Estadística - Auditoría Administrativa

Secretaría de Ayuntamiento	Tesorería Municipal	Obras y Servicios Públicos	Cultura y Bienestar Social	Seguridad Pública	Oficialía Mayor
-----------------------------------	----------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	--------------------------	------------------------

Sus Funciones:

<ul style="list-style-type: none"> - Secretario de Actas del Ayuntamiento - Atención de Audiencia - Asuntos Políticos - Junta Municipal de Reclutamiento - Acción Cívica - Jurídico y Aplicación de Reglamentos - Archivo y Corresp. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingresos - Egresos - Contabilidad - Auditoría a Causantes - Coordinación Fiscal - Admón. de Mercados - Admón. de Rastros 	<ul style="list-style-type: none"> - Parques y Jardines - Edificios Públicos - Urbanismo - Agua Potable - Alcantarillado - Mercados - Transporte Público - Rastro - Alumbrado - Limpia - Panteones Municipales 	<ul style="list-style-type: none"> - Educación - Cultura - Deportes - Salud - Trabajo Social 	<ul style="list-style-type: none"> - Policía - Transito - Centro de Rehabilitación Social del Municipio 	<ul style="list-style-type: none"> - Personal - Adquisi. - Servicios Grales. - Almacenes - Talleres
---	--	---	---	--	--

(1)

Los municipios se pueden dividir políticamente entre otras formas, en delegaciones, agencias o comisarias municipales. No debe confundirse esta división con las categorías que reciben las comunidades en función a su población señaladas como ciudades, villas, pueblos y rancherías.

En términos generales, los integrantes del ayuntamiento son los responsables de la política y la administración municipal y además quienes toman decisiones sobre cada uno de los aspectos que conforman la vida municipal, dependiendo de los factores y variables económicas y políticas predominantes. Sin embargo, la ejecución de las decisiones tomadas por el ayuntamiento y su cumplimiento es responsabilidad del presidente municipal, quien se auxilia para tal propósito de un aparato administrativo formado por las unidades encargadas de atender los

(2) MANUAL DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL, OP. CIT. PAG. 118-119.

diferentes aspectos de la vida municipal para satisfacer las necesidades demandadas por los habitantes del municipio.

"Este aparato o estructura administrativa es tan compleja, como problemática sea la vida municipal. Planteado de otra manera, es un reflejo en el gobierno local del cúmulo de necesidades y demandas que generan las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales, que se presentan en la comunidad. Es decir, la composición administrativa de un ayuntamiento se encuentra también directamente relacionada con el tipo de municipio del que se trate". (2)

Por lo tanto, cabe afirmar que el principio de heterogeneidad en las estructuras administrativas es aplicable a los gobiernos municipales. Cada municipio cuenta con las unidades administrativas necesarias para responder a las obligaciones y tareas cotidianas del quehacer municipal y de hecho no existen dos administraciones municipales idénticas; todas representan algún rango de diferencias con las demás, incluso la denominación o clasificación que reciben las dependencias municipales no es homogénea. En algunos casos de la administración municipal se organiza en direcciones, departamentos u oficinas.

Los verdaderos complejos emplean hasta tres rangos llegando en ocasiones a desglosar sus tareas en secciones y mesas, divisiones administrativas que solo aparecen en algunos municipios metropolitanos.

Al frente de cada unidad administrativa se encuentra un responsable que asume el carácter de funcionario municipal. A excepción del secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal, cuyos nombramientos los emite directamente el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, el resto de los funcionarios reciben su nombramiento en forma directa de éste.

La Presidencia Municipal, la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal, son las unidades administrativas que conforman la estructura básica de la organización municipal, y cualquiera que sea el tipo de municipio, siempre se identificará la existencia de estas dependencias, en algunos casos, integrada únicamente por el titular de las unidades administrativas; en otros, el personal adscrito a cada unidad es más numeroso, ello en función de la importancia que tenga el municipio, y la o las actividades principales.

Hay casos en que la tesorería, por ejemplo, debido al enorme volumen en las cargas de trabajo, necesita subdividir sus áreas de responsabilidad, lo que ocasiona una composición organizacional de mayor dimensión, encontrando tesorerías con oficinas, departamentos o direcciones de ingresos, de egresos, de contabilidad y de ejecución fiscal, etc.

De igual manera, puede suceder con la secretaría o con la presidencia municipal; lo importante es dejar claro: cualquiera que sea el grado de complejidad o importancia del municipio y de su organización estas unidades administrativas son básicas para la operatividad del ayuntamiento y su presencia es esencial en el gobierno de cualquier municipio.

(2) MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO, OP. CIT. PAG. 182.

Existen, además, otras unidades administrativas a través de las cuales el gobierno municipal desarrolla las funciones para cumplir con las responsabilidades que le demande su comunidad; dichas unidades atienden áreas de la vida comunitaria cuyo grado de importancia se encuentra estrechamente relacionado con las circunstancias prevalecientes en cada localidad y con mayor amplitud en cada municipio; de ahí que la estructura o composición administrativa de nuestros municipios sea tan diversa, ya que las áreas de la acción gubernamental, a nivel local, se generan en el ámbito de la sociedad y se traducen en responsabilidades del gobierno municipal que cumple por medio de órganos administrativos.

Es pertinente dejar claro, que son autoridades municipales todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría de autoridad la adoptan con base a ser nombrados por el pueblo a través del sufragio directo, es decir, son representantes populares responsables del gobierno de la localidad.

También es conveniente distinguir a la autoridad municipal con el funcionario municipal, a este último no lo elige el pueblo, por que recibe su nombramiento del ayuntamiento en forma directa o a través del presidente municipal, con el propósito de la realización de tareas propias de la administración municipal.

Integran al ayuntamiento, el presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores establecidos en las leyes orgánicas respectivas o por el principio de proporcionalidad en la representación popular como señalamos anteriormente.

Ahora bien, en virtud de que un organigrama es la representación gráfica de la estructura en que esta organizada una institución para cumplir con los objetivos establecidos, es la razón por la que me he permitido presentar varios modelos de organigramas que muestran diferentes estructuras de organización municipal para su mejor entendimiento.

Para concluir lo relativo a la estructura municipal, se ofrecen dos organigramas propuestos para un ayuntamiento, uno por la Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano, a través del Sistema de Información Municipal y otro por el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, encontrando que ambos organigramas se encuentran ajustados a las ventajas que nos ha proporcionado las reformas al artículo 115 constitucional.

14.1.2.- Autonomía Municipal en las Reformas de 1983.

Existe el régimen de autonomía municipal cuando el estado reconoce el carácter de comunidad natural del municipio, con sus fines y medios propios, y por tanto en su esfera particular de acción. Esto desde luego implica el reconocimiento por parte del estado de la sustantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal.

El municipio, dentro de este régimen, es considerado en sus relaciones con el estado como una individualidad natural colectiva, con una vida propia y con derecho a autoadministrarse en sus negocios.

La característica esencial del organismo autónomo es el de poseer facultades legislativas desde el punto de vista material, dentro del campo de su propia competencia.

Nunca como hasta ahora el municipio ha recibido un impulso definitivo para su auténtica transformación en la vida nacional, como consecuencia de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, dividiendo dicho precepto en diez fracciones de las cuales siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, siendo éste un acto de justicia que por primera vez en la historia de México, otorga al municipio las bases fundamentales para alcanzar su plena autonomía y libertad.

Las reformas al artículo 115 constitucional, que expresan en forma sintética los principios jurídicos hoy vigentes, que refuerzan la autonomía municipal son:

- "a).- Se refrenda la elección directa de los ayuntamientos.
- b).- Se establece que sólo las legislaturas locales pueden suspender ayuntamientos o declarar que han desaparecido o suspender o revocar el mandato de sus miembros.
- c).- Se establece el requisito de que la ley local (no se precisa cuál) prevenga las causas graves que pueden motivar las sanciones.
- d).- Se obliga a que se otorgue a los afectados las oportunidades suficientes para rendir pruebas y hacer alegatos" ⁽²⁹⁾.

Los anteriores principios son catalogados de seguridad jurídico-política y son reforzados por otros postulados, también contenidos en la reforma y son:

- "1).- Se faculta expresamente a los ayuntamientos a expedir reglamentos y demás disposiciones administrativas.
- 2).- Se enuncia un catálogo de servicios públicos de competencia exclusiva de los municipios.

⁽²⁹⁾ GUTIÉRREZ SALAZAR, SERGIO ELÍAS. ESTUDIOS MUNICIPALES. CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES. S.G. MÉXICO, 1988. PAG. 103.

3).- Se crea un capítulo de impuestos y demás ingresos de la competencia exclusiva de los ayuntamientos y se establece que sólo al ayuntamiento le corresponde determinar el destino de su gasto público". (6)

En términos generales, la reforma municipal, en sus aspectos de reforzamiento de la autonomía municipal, cubre con creces las demandas expresadas durante los últimos años, pero, en última instancia, la consolidación de la autonomía política recae tanto en los ejecutivos locales como en los ayuntamientos, que cada vez deberán asumir con más responsabilidad sus atribuciones constitucionales.

Por otra parte, no podrá haber cabal libertad en los municipios mientras estos no cuenten con autosuficiencia económica, por lo tanto es indispensable contar con la libre administración de su hacienda y, como consecuencia lógica, de sus presupuestos de egresos. El proceso de desarrollo debe asentarse en el municipio; no solamente en la transmisión de recursos financieros, sino mediante los elementos necesarios para hacer de él un órgano activo participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo.

La autonomía municipal depende no tanto de la expresión formal de ella por parte de la Constitución, sino de la reserva que hacen a los municipios de campos de actuación exclusiva.

Es preciso desechar la concepción de gobierno subordinado, para que las formas de coordinación se establezcan con carácter institucional y no atenten contra la integridad política, administrativa, económica y social del municipio. Los gobiernos estatales deberán asumir nuevas posturas frente a los ayuntamientos, toda vez que éstos ya no deben, ni pueden seguir siendo simples extensiones de la acción ejecutiva estatal.

En gran medida éste es un factor determinante para hacer realidad útil las tesis sobre la descentralización de la vida nacional y hacer efectivas las disposiciones señaladas por el Constituyente de 1917, que consagró por primera vez en la historia del país la autonomía o libertad municipal y que han sido vigorizadas en la actualidad.

Es necesario hacer la aclaración que si bien se inscribió en el artículo 115 constitucional de 1917 al municipio libre como la base de la organización política y de la división territorial de las entidades federativas integrantes del Estado Federal Mexicano, resulta evidente que no se logró un municipio auténticamente libre, en tanto no se establecieron las bases para un municipio económicamente sano, es decir, los defectos del sistema en cuanto a la delimitación de sus atribuciones y de los medios para su sostenimiento, condujeron a un municipio dependiente y débil ante los gobiernos de las entidades federativas.

(6) IBIDEM, PAG. 104.

Sin embargo, la convicción nacional de que el municipio libre, ha sido y sigue siendo una institución indispensable para nuestra vida política, ha permitido desarrollar una preocupación para introducir en las estructuras jurídicas cambios revitalizadores y fortificadores de la institución municipal. De esta manera, salvaguardando los principios relativos a la legitimidad y el ejercicio del poder político en el ámbito municipal, se han incorporado nuevas disposiciones tendientes a fortalecer su economía, las cuales permiten hacer más reales y efectivos aquellos principios de carácter esencialmente político.

Es indudable que el fortalecimiento de la hacienda pública municipal materializa el desarrollo integral y aumenta la capacidad ejecutiva de la administración, y esta mejoría económica y administrativa es parte sustancial del proceso de democratización y de la política de descentralización de la vida nacional; logrando con la reforma del artículo 115 constitucional la posibilidad de un efectivo proceso de descentralización.

Con anterioridad, lejos de corregir el problema, las políticas de desconcentración habían venido fortaleciendo el centralismo, porque:

- "- No obligaba la consulta a los municipios en la determinación de la inversión pública federal.
- "- No obligaba tampoco el traspaso de facultades ejecutivas y administrativas de la Federación a los estados y menos aún a los municipios.
- "- Las propuestas de inversión, ciertamente resultantes de la aplicación de las técnicas de planeación, no tomaban en cuenta a las autoridades municipales donde se ejecutaban los proyectos.
- "- La jerarquización de las propuestas de inversión se realizaba entre los delegados de las secretarías de estado y cuando mucho oyendo a los gobernadores, en la mayoría de las veces, como mero protocolo.
- "- En la inversión aplicada a una localidad o municipio en todos los casos prevalecía la intermediación financiera y administrativa de los gobiernos estatales.
- "- La tendencia que resultaba es que todo se determinara desde el centro y que el Gobierno Federal imponía en mucho su voluntad a los gobiernos estatales y municipales".⁽²⁷⁾

Con la reforma indudablemente se vigoriza la capacidad política de los municipios para la toma de decisiones.

⁽²⁷⁾ IBIDEM, PAG. 104.

La reforma especifica la participación directa del municipio en diversos aspectos de la vida comunal, y así, responsabiliza a las autoridades la facultad de controlar diversos aspectos que conforman el ámbito de su competencia.

Actualmente el municipio tiene potestad para desarrollar e implementar procesos administrativos, buscar nuevas formas de cooperación y participación de vecinos de otros municipios e incluso del gobierno de su estado, para reglamentar la vida comunitaria, mejorar los servicios públicos, participar en el control de la urbanización y en la creación de reservas territoriales, controlar el uso del suelo, intervenir en la geografía humana y económica de acuerdo al modelo adoptado respecto a la localización industrial y las actividades económicas en general.

La reforma otorga nueva fuerza política y económica al municipio y permite en este proceso de cambio, que se descentralicen las decisiones, y se transfiera al municipio la facultad política que debe tener frente a los habitantes de sus comunidades.

Asimismo, ofrece la participación democrática a nivel local y como parte del esquema federalista, exige la distribución de facultades administrativas, ejecutivas y fiscales, y lo cual es más que una verdadera descentralización.

En síntesis, la reforma al artículo 115 constitucional es parte esencial de la política de fortalecimiento del federalismo; el arraigamiento del proceso democrático, mejorando la capacidad administrativa y el poder político, junto con la mejoría económica.

De acuerdo con lo anterior se entiende: el municipio es una comunidad básica, republicana y democrática, es autónoma e independiente. Una unidad política que representa un tercer nivel de gobierno junto al nivel de Gobierno Federal y el estatal.

El municipio actual mexicano, en cuanto comunidad básica, debe cumplir fines totales, y en consecuencia, la mayor o menor autonomía que se le reconozca no debe medirse en función de la posición que guarde, respecto del estado y el Gobierno Federal, sino en función de que efectivamente pueda cumplir y satisfacer esas necesidades fundamentales o fines totales.

Juan Ugarte Cortés manifiesta que "se podrán satisfacer dichos fines, sin prejuzgar su relación de dependencia con la autoridad estatal o federal; podría pensarse en el extremo de un municipio atado al gobierno federal, porque todo lo recibe de éste y gracias a éste, aquél cumple sus funciones estatales. Otro extremo sería el imaginar a un municipio con una autonomía, pero carente de recursos e imposibilitado para cumplir sus fines totales, este sería un municipio teórico, pues estaría desprovisto de lo indispensable para sobrevivir y tendría que asociarse a otra comunidad". (24)

(24) UGARTE CORTÉS, JUAN, LA REFORMA MUNICIPAL, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO 1985, PAG. 149.

En conclusión, el municipio debe tener siempre expedita la libre voluntad de autogobernarse, en base a las normas constitucionales correspondientes, ya que si se le niega esa libre voluntad de manera total, ya no habría sociedad civil de fines completos, sino solo tendría delegaciones como sucede en el Distrito Federal; debe gozar de recursos suficientes para hacer frente a esas necesidades básicas, de otra manera se estaría ante una fracción de sociedad perfecta, si de hecho, carece de esos recursos, porque física o materialmente no los tiene, deberá dotársele de ellos.

Por otra parte se incorporo con la reforma al artículo en cita, la frase de que el municipio libre es la base de la organización política y administrativa y de la división territorial de los estados.

Juan Ugarte Cortés manifiesta que el doctor Carpizo mira en esta formulación la "consagración de dos principios: el primero que se refiere a la autonomía política de los municipios y el segundo, relativo al principio de descentralización".⁽³⁹⁾

Teresita Rendón Huerta expone que para el "estudio de sustantividad o naturaleza jurídica del municipio ha generado multitud de formulaciones teóricas que llevan a considerar al municipio como organismo descentralizado por región, órgano que ejerce poderes concesionados, ente autárquico territorial, órgano libre o ente autónomo; por esta profusión de doctrinas, en esencia, se concreta a un solo planteamiento: ¿el municipio es autónomo o no lo es?...".⁽⁴⁰⁾

"Existen varias teorías, entre otras:

- La teoría clásica, aceptada tradicionalmente en México, es la formulada por el maestro Gabino Fraga quien considera al municipio como un "órgano descentralizado por región, que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".⁽⁴¹⁾
- Otra teoría señala al municipio como un órgano que ejerce poderes concesionados, pero es considerada equivocada, toda vez que el municipio no es solamente un órgano prestador de servicios, sino que además, realiza funciones públicas".⁽⁴²⁾
- Aquella teoría que concibe al municipio como un ente autárquico territorial.⁽⁴³⁾

⁽³⁹⁾ IBIDEM, PAG. 150

⁽⁴⁰⁾ RENDÓN HUERTA, TERESITA. DERECHO MUNICIPAL, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO 1985, PAG. 123.

⁽⁴¹⁾ IBIDEM, PAG. 124.

⁽⁴²⁾ IBIDEM, PAG. 126 Y 127

⁽⁴³⁾ IBIDEM, PAG. 127

Considerando a la autarquía como la facultad de administrar lo propio, constituyendo el sistema más avanzado de descentralización interna y a la autonomía como un concepto que se aplica en el campo político e importa la facultad de darse leyes, se concluye que en el derecho municipal, autarquía implica autosuficiencia e independencia sólo y exclusivamente en lo administrativo y vinculación de orden político y legislativo a un poder superior.

Dada la estructura del estado mexicano, el municipio es libre en cuanto a su régimen interno, pero en relación a su ámbito externo, es subordinado a la legislación local y nacional.

Con la reforma del artículo 115 constitucional se ha pretendido fortalecer la autonomía municipal en el orden nacional se reconoce como una tarea difícil de alcanzar pero no imposible, ya que aun cuando de derecho debe serlo, se ha manejado como mera pieza en el juego político.

Teresita Rendón Huerta concluye sobre la sustantividad jurídica del municipio que:

- A). No es un organismo descentralizado por región.
- B). No es un órgano que ejerza poderes concesionados.
- C). De facto es un ente autárquico territorial.
- D). De jure es y debe ser autónomo.
- E). Constitucionalmente es "libre" (")

Otros autores, principalmente de la escuela positivista, no admiten que a los municipios se les atribuya algún poder soberano, toda vez que éste es un atributo propio del estado, el cual crea a los municipios, y si los crea les asigna las facultades precisas de que están investidos, entonces hablamos de un poder por delegación.

El municipio, para estos autores, no es sino un simple criterio foral de organización política y administrativa del estado, y de éste recibe todo su poder; es decir, el gobierno municipal recibe sus competencias por delegación legal o administrativa que le hacen los órganos superiores.

Tesis del Poder Originario Municipal

Como ya se ha afirmado, es posible que el municipio goce de ese poder soberano derivado no solo en materia hacendaria, sino en otras varias materias. Más aún, podría gozar de un verdadero y propio poder originario, no derivado.

(*) IBIDEM, PAG. 136.

Por ejemplo, cuando la Constitución Mexicana en su artículo tercero encomienda la materia educativa por igual al poder federal, al estatal y al municipal, no hace sino reconocer un principio de poder originario en materia educativa, a favor de los tres niveles mencionados, lo mismo sucede en materia de contribuciones según lo ordena el artículo 31 constitucional. Esto significa la posibilidad de hallar un principio de reconocimiento expreso y legal de un poder originario a favor del municipio.

La soberanía no es otra cosa sino la autoridad que nace dentro de la propia comunidad; es un poder que emana del todo político y aparece cuando está organizada la sociedad, cuando está constituido el pacto social. Dicho poder no reside en alguien en particular, porque que es una emanación de autosuficiencia del todo político.

Manifiesta Juan Ugarte Cortés que "El municipio en cuanto a comunidad política perfecta, tiene su propio poder originario. Aquél que es inherente a la misma sociedad de que se trate" .⁽¹⁾

Asimismo, declara "¿A este poder inherente se le puede llamar soberanía?... La respuesta variaría, según el concepto de soberanía que se tenga, si es considerada a esa capacidad de autosuficiencia y autoconstitución, entonces el municipio no goza de tal soberanía, porque si esta subordinada al estado o a otras autoridades superiores. En este supuesto cabría hablar de soberanía, que corresponde al estado y de un poder municipal, sui generis, pero diferente a la soberanía.

El municipio es parte integrante del estado, es una entidad dependiente del estado, es una comunidad básica, pero parte de una comunidad política mayor, más amplia, como es la comunidad nacional. ⁽²⁾

La tesis del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado sobre la democratización integral de la sociedad, es de vital aplicación para lograr el fortalecimiento municipal. Su ejercicio representa una lucha permanente de nuestro pueblo por su economía y por lograr la integración social, política y económica y que solo se puede dar cuando se logra una mayor participación en los diversos procesos del quehacer nacional.

Es cierto que las soberanías locales deberán sacrificar algunos bienes en beneficio de la comunidad nacional; pero también es cierto que el Gobierno Federal, es quien administra esos bienes, patrimonio de la Nación y tiene la obligación histórica de actuar con un profundo sentido de correspondencia, con auténtica y real reciprocidad, manejándose con justicia, ya que la participación de la Federación en los estados federados, sin consulta, es antidemocracia; la intervención de la Federación en las soberanías locales para la explotación de los productos del subsuelo sin consultar, no a los gobiernos, sino al pueblo soberano, es un acto de rapiña.

⁽¹⁾ UGARTE CORTÉS JUAN, OP. CIT. PAG. 176

⁽²⁾ IBIDEM, PAG. 176

Para que sean respetadas las soberanías locales se ha consolidado una serie de mecanismos de coordinación, consulta y respeto entre la Federación, los estados y los municipios.

La soberanía debe residir en la comunidad, en tanto es una comunidad perfecta e íntegra; se dice que es perfecta cuando es una comunidad de fines totales o que tiene virtualmente la capacidad para ser autosuficiente, para solucionar por sí sola las necesidades fundamentales de la vida en común; y la comunidad íntegra significa que no depende de otra; y al contener los dos elementos conduce a la capacidad intrínseca de autogobernarse.

José Francisco Ruiz Massieu nos señala que en México existen tres niveles de gobierno, es decir que la Federación, estados y municipios poseen el mismo rango constitucional; la distinción radica en las diferencias que median entre soberanía, autonomía y libertad municipal, y son:

"La soberanía es el atributo de la nación, consistente en la aptitud para regirse a sí misma, sin limitación externa o interna.

"La autonomía es el atributo de los estados federados, que consiste en su capacidad para autodeterminarse en todo lo concerniente a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución General; y,

"La libertad municipal que es el atributo de los municipios, se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad". (77)

"El municipio, por tanto, no es soberano ni está revestido de autonomía; se puede fijar su competencia, la cual le es atribuida por un poder externo: por el poder constituyente nacional, y por el poder estatal o por el legislador local". (78)

Las entidades no pueden ser literalmente soberanas, porque existe un poder soberano que les da vigencia: el Poder Federal.

Al respecto, el maestro Burgoa detalla "se ha llegado a sostener que dentro de un régimen estatal-federal existen dos soberanías, la de las entidades federativas y la del estado federal propiamente dicho. Esta tesis, que se llama de la co-soberanía y que fue expuesta por Calhoun y Seidel, afirma que los estados, al unirse en una federación, crean una entidad distinta de ellos con personalidad jurídico-política propia, dotada de órganos de gobierno, cediendo parte de su soberanía en aquellas materias sobre las cuales haya renunciado a ejercerlas, para depositar el poder soberano cedido en un nuevo estado".

La soberanía sigue diciendo Burgoa "es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un estado para autodeterminarse y autolimitarse sin

(77) RUIZ MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO, ESTUDIOS DE DERECHO POLÍTICO DE ESTADO Y MUNICIPIOS, EDIT. PORRÚA, MÉXICO 1986, PAG. 62.

(78) ÍBIDEM, PAG. 62.

restricciones heterónomas de ninguna índole, es decir, las entidades federativas, al ceder facultades para la formación de la alianza federal, pasan a ser autónomas, ya que ésta expresa la facultad de darse sus propias normas, pero dentro de un ámbito demarcado de antemano".

De tal manera que al ser los estados los reguladores de su orden interno, son las legislaturas estatales las que organizan a los municipios dotándolos de atribuciones determinadas contenidas en las leyes orgánicas para los municipios de cada estado.

Capítulo Tercero

LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

1.- Antecedentes.

La actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines puede clasificarse como mediata e inmediata. Es mediata cuando el Estado solamente se limita a regular la conducta de los miembros de la sociedad, mediante la expedición de normas jurídicas, en tanto la acción inmediata corresponde a la actividad desarrollada por los órganos del Estado para el cumplimiento de sus fines. Dichos órganos son los que conforman la administración pública llamada por algunos autores como actividad social.

Administrar, en términos generales, es la actividad que se realiza para cuidar ciertos intereses, ya sean propios o ajenos, privados o públicos, pero en cualquier forma, entraña en sí mismo, el cuidado, conservación, rendimiento de los bienes a su cargo.

Llevada a la administración pública, podemos decir que dicha actividad es la atención de los intereses públicos a su cargo para el cumplimiento de los fines del estado, y si este criterio lo llevamos hacia el municipio, podríamos decir: es la actividad a cargo del ayuntamiento, o sea del presidente municipal, síndicos y regidores para el cuidado, conservación, y aprovechamiento de los bienes y la prestación de los servicios en forma adecuada y constante, en beneficio de los miembros de la sociedad. A mayor abundamiento diremos que la actividad, inmediata a cargo del municipio debe contar con otras características, como es la realización en forma concreta de dicha actividad, que por demás por su propia naturaleza entran en ejercicio, sus órganos lo hacen en forma espontánea o sea sin el requerimiento de alguna persona o autoridad, aunque existan ciertas excepciones con referencia a ésta, en caso de requerimiento específico.

Otra característica importante es la discrecionalidad, pues la actividad administrativa es volitiva, a fin de que sus determinaciones sean oportunas, adecuadas y pertinentes en las diversas decisiones tomadas, aunque siempre encuadrada en el marco jurídico respectivo.

El concepto de actividad administrativa está aunada al de actividad política, a las cuales podemos llamarlas subespecies de la función ejecutiva. Aunque en términos generales la administrativa es usada como expresión en sentido amplio, que recoge en sí misma a la de carácter político. Algunos autores consideran que la actividad política es toda la vida del estado y no solo los intereses públicos en particular, manifestado en forma de normas jurídicas y de actos particulares.

Además, en su aplicación, la actividad administrativa nos ofrece también otra diferencia entre la jurídica y la social, correspondiente a aquella los fines de conservación y ésta a los de bienestar, aunque en múltiples casos ambas confluyen al cumplimiento de un mismo fin en la prestación de un servicio público como puede ser el de seguridad pública que para el cumplimiento cabal de sus funciones requiere de la actividad jurídica para su conservación, o sea el dictado de normas generales y realiza su función social en la búsqueda del bienestar de la población.

En ese orden de ideas, no debemos confundir tampoco las funciones públicas y los servicios públicos, por ser dos cuestiones diferentes. La primera es característica de los aspectos legislativos y jurisdiccionales y por tanto todos los actos que realiza son función pública, mientras en la administrativa su verdadero ejercicio se manifiesta por medio de la prestación de los servicios públicos, a grado tal que la doctrina francesa considera que toda actividad administrativa se reduce a la prestación de servicios públicos.

De lo anterior podemos deducir, en un sentido amplio, que dentro del derecho público, toda actividad de prestación por parte del Estado es servicio público, aunque en ello se debería diferenciar los de carácter general y los particulares, cuando éstos, al requerirlos lo demandan.

Para concluir, se debe tener presente que a los órganos del Ejecutivo les corresponde conformar la administración pública, cuyo fin, en síntesis, es la realización de tareas sociales de interés general llevadas a efecto con eficacia, oportunidad y en forma permanente de conformidad a las normas jurídicas respectivas y cuya obligación corre a cargo del estado para cumplir sus fines y satisfacer las necesidades de los habitantes.

Por tanto, toda actividad a cargo del Estado debe contener, para su realización efectiva, las características de organización, colaboración, coordinación y sistematización, procurando permanentemente el logro de una mayor productividad, un manejo técnico eficiente, una decisión administrativa factible y favorable al interés general, siendo por tanto, el Estado, el sujeto activo, y el destinatario, persona física, jurídica, o moral, el sujeto pasivo en la relación jurídica y el objeto la prestación del servicio público.

2. Concepto de servicio público

El servicio público surge como una respuesta a las necesidades comunes que tienen los seres humanos al vivir en colectividad, las cuales son satisfechas por el sector público¹ a través de acciones y tareas que lleva a efecto la administración pública, en tanto representa una organización cuyas funciones, en buena medida, están encaminadas a la satisfacción de necesidades de los individuos que forman una circunscripción geográfica determinada.

⁽¹⁾ FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. DERECHO ADMINISTRATIVO (SERVICIOS PÚBLICOS), ED. PORRÚA, 1995, MÉXICO, PAG. 380.

principalmente por la vía de servicios públicos o bien, mediante disposiciones encaminadas a cumplir los fines del estado nacional.

El Gobierno Federal no solo se concreta a ser rector de la vida nacional, sino, además, asume de manera directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y ciertos servicios a los gobernados; a estos se les llamó servicios públicos por su doble carácter distintivo: satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado, mediante la función pública de su administración; siendo necesario regular la prestación de los servicios públicos y fijar normas que regulen su organización, funcionamiento y operación.

Los servicios públicos municipales juegan un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja el buen funcionamiento de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar las condiciones de vida.

Teresita Rendon Huerta dice: "considerando el servicio público en su significación concreta y definida, como función del Estado, tiene estas acepciones: 1a) Como materia de la actividad del Estado, en cuyo sentido es la expresión corriente y admitida en el derecho público, especialmente en el administrativo, para señalar y definir los fines concretos y jurídicos del Estado. Con el servicio público, en esta acepción se hace referencia a la gestión de los intereses colectivos, por obra de una actividad administrativa del Estado; 2a) Como la operación o las operaciones mediante las cuales la actividad administrativa construye el medio idóneo, el organismo del servicio y este mismo organismo, v. Gr., La dirección de correos o de comunicaciones, el ejército, los tribunales, la universidad, etc. Todos estos organismos prestan servicios públicos. Considerados en la segunda acepción, lo define Hauriou diciendo que es un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública ...". (2)

Andrés Serra Rojas afirma: "Tarea difícil es la de determinar cuáles son los servicios públicos que tienen carácter municipal. Un problema complejo de la organización municipal es la de determinación de la competencia entre la entidad federativa y el municipio, sobre todo por sus implicaciones fiscales." (3)

De lo anterior se desprende que para determinar el carácter de los servicios, las leyes orgánicas de los municipios señalan las atribuciones de los ayuntamientos y solo de esta base pueden deducirse. Sin embargo, no se resuelven las dudas al respecto y las autoridades no limitan su acción". (4)

Tradicionalmente, a las municipalidades les ha correspondido la prestación de los servicios públicos inherentes a la satisfacción de las llamadas necesidades primarias o de primera necesidad vital", establece el Dr. Carlos F. Quintana Roldán, y abunda "en efecto, corresponde al municipio los servicios públicos

(2) RENDÓN HUERTA TERESITA, DERECHO MUNICIPAL, EDIT. PORRÚA, MÉXICO 1995, PAG. 124.

(3) SERRA ROJAS, ANDRÉS, OP. CIT. PAG. 597.

(4) IBIDEM, PAG. 597.

básicos, los que son de una urgencia inmediata para la vida misma, como son, entre otros, agua potable, mercados, panteones, drenajes, etc".⁽¹⁾

Históricamente, el municipio mexicano ha sido en esencia un prestador de servicios públicos; esta área de la actividad municipal ha alcanzado en algunos municipios un alto grado de especialización y eficacia. Sin embargo, la gran mayoría de nuestros Municipios no cuentan con los requerimientos suficientes para ofrecer los servicios públicos mínimos que demandan sus poblaciones.

En el nuevo orden jurídico constitucional establecido en la fracción III del artículo 115, no sólo confirma ese carácter esencial del municipio, sino, además, se le encarga la atención directa o con el concurso del gobierno estatal o de otros municipios, de un conjunto de servicios que anteriormente no estaban explícitamente señalados.

Por lo tanto, el área de servicios públicos municipales adquiere mayor relevancia, como consecuencia de esta asignación de nuevas responsabilidades a nivel constitucional, por lo cual, la legislación de las entidades federativas está acorde con las disposiciones constitucionales, pero más importante es que la reglamentación para cada servicio se enmarque en la realidad específica de cada municipio y en la disponibilidad efectiva de sus ayuntamientos para administrar los servicios públicos que preste directamente.

Gustavo Martínez Cabañas manifiesta: "la necesidad de que los ayuntamientos vigoricen y apoyen a sus respectivas unidades administrativas, encargadas de atender la prestación de servicios, cuando estas existan, sería un extremo importante; así como establecer dichas unidades donde se carece de estas..."⁽²⁾

"Estas principales funciones que deberán desarrollar este tipo de dependencias municipales son:

- La planeación, organización, dirección y control de la prestación y buen funcionamiento de los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, central de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.
- Coordinarse con las dependencias estatales y de otros municipios cuyas tareas sean similares, a efecto de asociarse e incrementar la eficacia en la prestación de servicios públicos.
- Gestionar ante las dependencias federales y estatales correspondientes la prestación o la introducción de servicios que no le corresponda controlar al aparato administrativo municipal de manera directa y mantener en buen estado de operación y conservación de bienes muebles e inmuebles destinados para prestar los diferentes servicios públicos municipales".⁽³⁾

⁽¹⁾ QUINTANA ROLDAN, CARLOS F. DERECHO MUNICIPAL, EDITORIAL PORRUA, MEXICO D.F. 1995, PÁGS. 428 Y 429.

⁽²⁾ MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. OP. CIT. PÁG. 169

⁽³⁾ IBIDEM, PÁG. 188.

Los servicios públicos municipales son la expresión tangible y visible de la actividad que desarrolla la administración pública local, porque generalmente son el elemento más importante al que recurre la población para evaluar la capacidad y eficacia de sus autoridades; de la eficiencia y eficacia con que se preste un servicio en términos de calidad y cantidad, depende en mucho el cumplimiento de su objeto social y la imagen pública del ayuntamiento y su administración.

Los servicios poseen una organización diferente de acuerdo con su misma funcionalidad, pues se hace evidente que no tengan las mismas características, los servicios prestados a los habitantes de las ciudades, a los de las zonas rurales; toda vez que la jerarquización de los servicios va acorde con las necesidades de la población.

En forma ideal, en función de la complejidad o el volumen de las demandas de servicios, el ayuntamiento debe estructurarse por medio de unidades administrativas, cada una de ellas, cuando existen, atienden lo relacionado con algún servicio en particular de conformidad a su competencia, por ejemplo, direcciones o jefaturas de mercados, de pavimentación o de cualquier servicio que por la magnitud de su demanda requiera atención especial, dependiendo estas unidades, por lo regular, de las unidades de obras públicas o servicios públicos. Sin embargo, esta administración no es generalizada, sino particular de cada municipio según su desarrollo, ya que como se expresó anteriormente, en los municipios rurales y de escasos recursos es casi inexistente debido a la presencia mínima de servicios bajo la responsabilidad directa de la autoridad municipal.

Arroyo Villanueva, citado por Serra Rojas, señala: "Los Municipios podrán explotar directamente servicios de naturaleza mercantil, industrial, extractiva, forestal, o agrícola que sean de primera necesidad o utilidad pública y se presten dentro del territorio municipal, en beneficio de sus habitantes..."⁽¹⁾

Sólo por la falta de recursos, los ayuntamientos aceptan que los servicios sean prestados por instituciones ajenas a ellos, con consiguientes pérdidas de ingresos.

Los servicios públicos deben estar sujetos a un régimen que les impone adecuación, permanencia, continuidad, uniformidad, igualdad de los usuarios y economía.

Generalmente, se ha considerado que la parte visible de la administración municipal es la atención de las necesidades colectivas; es decir, la función de los ayuntamientos encaminada a prestar servicios públicos a sus comunidades.

Al efecto Gustavo Martínez Cabañas manifiesta: "Esta importante tarea se origina en la fase del desarrollo del estado conocida como 'estado benefactor' o 'estado de servicios'. A partir de esto, varios tratadistas del derecho administrativo formularon la teoría del servicio público, en la que se considera al estado con

⁽¹⁾ SERRA ROJAS, OP. CIT. PAG. 599.

respecto a sus fines y funciones como un prestador de servicios públicos y responsable de la seguridad y bienestar de la población...". (7)

Las autoridades municipales, deben identificar, aquellos servicios que realmente necesitan para su comunidad y para ello se deben considerar los siguientes factores:

- El tipo de servicios que se requieren, reconociendo aquéllos que son mas urgentes.
- Las necesidades reales que la comunidad del municipio manifiesta de dicho servicio, para calcular la magnitud de su prestación.
- El crecimiento urbano municipal.
- El estudio del costo del equipo necesario y su mantenimiento.
- El estudio de las fuentes de financiamiento para cubrir los costos del servicio.
- El análisis de la capacidad del ayuntamiento para financiar y mantener en buen funcionamiento al servicio público.
- La relación del ayuntamiento con asesores técnicos, ya sea del gobierno del estado o de instituciones especializadas en servicios públicos.
- La revisión y consulta periódica de los planes y programas de desarrollo urbano, estatales y municipales y demás documentos que se refieren a los servicios públicos.

Una vez consideradas todas las posibles provisiones para establecer un servicio público, es recomendable que su prestación se incluya en el programa de gobierno del ayuntamiento y se establezcan las relaciones necesarias con las autoridades estatales, para solicitar apoyo en caso de enfrentar carencia de recursos.

"La prestación de los servicios públicos es un proceso que tiene detrás de sí un cuerpo organizativo, del que es responsable el poder público. El objetivo de esta corporación es la satisfacción de una necesidad que realmente sea de interés general. (8)"

La prestación de servicios públicos municipales ha sido una de las preocupaciones permanentes de las autoridades municipales, porque al atender cada vez un mayor número de servicios públicos, se logra elevar las condiciones de vida y el bienestar de sus habitantes.

(7) MARTINEZ CABAÑAS, GUSTAVO, OP. CIT. PAG. 212.

(8) MANUAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. INAP/BANOBRAS, MÉXICO 1967. PAG. 17.

Por otra parte, cabe mencionar que, al ciudadano en general no le interesa realmente si existe o no suficiencia de presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio; lo único trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas.

3. Definiciones de servicio público

A continuación se presenta una serie de definiciones del servicio público municipal.

Una definición amplia y genérica de servicio público es la que establece Andrés Serra Rojas al señalar: "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua, y sin propósito de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público". (1)

Gustavo Martínez Cabañas considera que esta definición es bastante rica en elementos, que más adelante se estudiarán detenidamente, tales como la forma de prestación y regulación de los servicios públicos a nivel municipal.

Agustín Montaña dice: "El servicio público constituye una actividad técnica, regular, continua, uniforme del gobierno municipal que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural...". (2)

El sistema de información municipal define a los servicios públicos de la siguiente forma: "son las actividades organizadas que realiza el ayuntamiento, con base en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en el municipio, con la finalidad de atender las necesidades colectivas de la población en forma continua, uniforme, regular y permanente". (3)

"Los servicios públicos municipales son todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad". (4)

De lo anterior se deduce que los servicios públicos municipales han sido definidos como toda prestación concreta tendiente a satisfacer necesidades públicas y es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o reglamentación legal, determinando las condiciones técnicas y económicas como deben prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.

(1) ANDRÉS SERRA ROJAS, OP. CIT. PAG. 597.

(2) MONTAÑO, AGUSTÍN, MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL EDITORIAL, TRILLAS, MEXICO, 1978, PAG. 37.

(3) AGENDA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL, CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, SECRETARIA DE GOBERNACION, MEXICO 1983, PAG. 59.

(4) LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES, INAP, GUIA TECNICA No. 9 1a. DE, MEXICO 1985, PAG. 3.

Asimismo, de las anteriores definiciones se desprenden ciertos principios que las autoridades municipales deberán tomar en consideración en la prestación de los servicios públicos a la comunidad y en la que diversos autores, coinciden:

- Igualdad.- También llamado de uniformidad y significa que todos los habitantes deben gozar de un servicio público en igualdad de condiciones, siempre y cuando haya cubierto los requisitos necesarios para su uso, es decir, el servicio público debe representar un beneficio social colectivo.

- Permanencia o de continuidad.- Esto significa: todo servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continua, sin interrupción en su prestación. Su existencia prolongada y segura garantiza la satisfacción de necesidades colectivas, a través del tiempo. No puede concebirse un servicio público otorgado por periodos.

- Adecuación.- Significa que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes del municipio. Por tanto es necesario que los órganos responsables de la prestación de los servicios, cuenten con el equipo, personal e instalaciones adecuadas y suficientes para cubrir las demandas de la comunidad.

En el Manual de Servicios Públicos se señalan, además de los principios antes mencionados, los siguientes:

"Principio de generalidad.- Establece que cualquier habitante de una circunscripción geográfica determinada tiene el derecho a ser usuario de los servicios públicos, siempre que lo haga de conformidad con las normas vigentes que lo regulan.

"Principio de legalidad.- Dispone que los servicios públicos se apoyen en el conjunto de normas y condiciones contenidas en la ley respectiva.

"Principio de obligatoriedad.- El deber constitucional que tienen las autoridades encargadas de prestar los servicios públicos, en tanto son responsables política y administrativamente ante la comunidad.

"Principio de persistencia.- Alude a la circunstancia de que los servicios públicos se lleven a cabo sin tener un fin de lucro o de especulación; sin embargo su mantenimiento requiere ciertos gastos, lo que supone fijar criterios de carácter financiero para cubrir adecuadamente tales costos en forma equitativa.

"Principio de adaptación.- Considera que la prestación correspondiente se adapte a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes, logrando prestar un mejor servicio, acorde con el desarrollo social.

"Estos principios muestran que la prestación de los servicios públicos es un procedimiento que requiere de una serie de pasos de tipo administrativo y de una organización que tiene como fin satisfacer una necesidad general".

4. Breve descripción de los servicios públicos municipales.

En virtud de que la operación de los servicios públicos municipales está sujeta a diversos factores específicos, no es posible proponer un sistema uniforme de organización para llevarlo a efecto; y en concordancia con lo que establece el doctor Quintana Roldán, "Considero que es importante dar una breve explicación de cada uno de los servicios públicos que corresponden al municipio" ⁽¹⁾, por ello nos limitaremos a indicar cuáles son las funciones que competen a esas áreas de la administración municipal.

4.1.- Agua potable y alcantarillado.

El agua potable es un servicio público urbano cuya función es la instalación y mantenimiento de las redes de agua; la potabilización, distribución y vigilancia de las calidades de agua y, las condiciones sanitarias de las instalaciones.

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.

El alcantarillado es un servicio público urbano que tiene como función el alejamiento y disposición de las aguas servidas y los desechos a lugares convenientes tanto técnica como económicamente, para que se les pueda tratar y, posteriormente, asignar el rehuso o vertido en los cauces naturales sin que ocasione la degradación del sistema ecológico y salvaguardar la preservación de los recursos naturales.

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

El servicio del alcantarillado debe cumplir dos funciones fundamentales: el drenaje sanitario y el pluvial.

El drenaje sanitario tiene por finalidad la eliminación de las aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar la debida utilización y no provoquen efectos nocivos para la población, al medio ambiente y a otros recursos naturales.

El drenaje pluvial tiene por objeto la conducción del agua de lluvias con el fin de evitar inundaciones en la zona urbana y encauzarlas según el escarmento.

⁽¹⁾ QUINTANA ROLDAN, OP. CIT. PAG. 430.

Por cuestiones de carácter práctico se ha recomendado contar con un solo órgano que administre los dos servicios, el de agua potable y el de alcantarillado, ya que de esta manera la operación y funcionamiento pueden ser duplicados en virtud de la vinculación irrestricta existente entre el abasto de agua para el consumo humano y la disposición final de la misma. A partir de que se hizo entrega por parte de la federación de los sistemas a los municipios con base en el artículo 115 constitucional, los gobiernos a nivel estatal y municipal han hecho serios esfuerzos de organización para la prestación de los servicios. Para su logro es necesario contar con recursos humanos, materiales, técnicos y financieros a fin de asegurar su buen funcionamiento y la adecuada prestación del servicio a la población.

4.2.- Alumbrado público.

El alumbrado público consiste en establecer un sistema de iluminación por medio de la energía eléctrica en los sitios públicos que permita a los habitantes de una localidad, tanto la visibilidad nocturna como su seguridad; implica, además, iluminar las dependencias y áreas públicas, vigilar los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público, necesarias para su buen funcionamiento.

Este servicio se presta a la población en general, ya que además de dar seguridad y comodidad a la población, brinda una buena imagen del poblado y genera ingresos al municipio por el cobro de derechos de alumbrado.

También es un servicio de competencia de la administración pública municipal, toda vez por orden constitucional, los ayuntamientos deben prestar dicho servicio en forma regular, continua y uniforme con eficacia y eficiencia, que por lo general no puede prestarse por los particulares.

La instalación de alumbrado público se consigue por gestiones del ayuntamiento ante la oficina de la Comisión Federal de Electricidad en el estado, haciendo todos los trámites y pagos para que el sistema sea instalado. El mantenimiento menor como el cambio de lámparas, focos y balastras, así como pintar postes y vigilar su conservación y adecuado uso, corresponde al ayuntamiento y a la propia población beneficiada. En tanto el mantenimiento de la infraestructura del servicio, como serían postes, cables, torres, transformadores, subestaciones o equipos generadores de energía, le corresponde a la Comisión Federal de Electricidad.

De lo anterior se deduce la necesidad de que las autoridades municipales mantengan un continuo y estrecho contacto con la Comisión Federal de Electricidad, para realizar conjuntamente las reparaciones requeridas para la prestación de un servicio público adecuado.

Aunque no debe olvidarse que para el mantenimiento del servicio de alumbrado es fundamental la conciencia y participación de la comunidad; la manera de hacerlo es el reporte de las fallas que se presentan en el alumbrado público, mediante la integración de comités para cuidar y evitar la destrucción de postes, focos, cables, protectores, etc. O con aportaciones económicas que contribuyen al mantenimiento.

"...avances significativos por parte de los municipios para prestar y administrar mejor este servicio se presentó en el Comité Municipal de Ahorro de Energía de Mexicali, Baja California; en el Consejo Municipal de Alumbrado Público de Ciudad Juárez, Chihuahua, y en la Junta de Vecinos para la Rehabilitación del Alumbrado Público en Guadalupe, Nuevo León". (16)

4.3.- Limpia

Constituye un servicio público municipal encargado de la recolección y destino de basura y residuos sólidos producidos por los habitantes del municipio en el desarrollo de sus actividades cotidianas, ya sea en el hogar, oficinas, comercio, industria, hospitales, etc. Con la finalidad de preservar el medio ambiente y darle un destino final a la basura de acuerdo a las posibilidades de cada municipio.

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

Limpieza de calles, banquetas, plazas, predios, jardines, Parques, mercados, caminos y demás áreas públicas, y procesamiento y aprovechamiento posterior de la basura. (17)

"El servicio de limpia tiene un impacto directo en la salud de los habitantes, en la imagen de la población y en la prevención a posibles efectos contaminantes en los recursos naturales". (18)

Para garantizar el buen funcionamiento del servicio de limpia, deben tomarse en cuenta tres factores fundamentales:

A).- El personal.- Es muy frecuente que en el Departamento de Limpia se ubique a personal poco capacitado para operar adecuadamente el equipo y las herramientas, por lo que es conveniente integrar al sistema de capacitación otro de vigilancia, control y responsabilidad de daños.

(16) QUINTANA ROLDAN, OP. CIT. PAG. 433.

(17) MANUAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, OP. CIT. PAG. 97

(18) QUINTANA ROLDAN, OP. CIT. PAG. 433.

B).- La planeación de rutas.- Este factor es de gran importancia toda vez que se lograría un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y del equipo, dado que una ruta mal planeada hará subir sensiblemente el costo.

Al planear las rutas deben considerarse los siguientes aspectos:

- Cantidad de basura que se recoge en cada zona.
- Número aproximado de población de dicha zona.
- Vías de comunicación: caminos asfaltados, terracería, sentido de las calles, tráfico, etc.
- Tipo de establecimientos que entregan basura en cada zona: casas habitación, departamentos, oficinas, escuelas, hospitales, etc.
- Horarios y frecuencia de recolección y de barrido .

C).- Mantenimiento de vehículos y equipo.- Debe establecerse un programa de mantenimiento para los vehículos, tanto preventivo como correctivo, es decir, tanto para evitar descomposturas como para corregirlas.

El servicio de mantenimiento generalmente se debe llevar a cabo con base en las tarjetas de control del kilometraje que recorren.

En el manual de servicios públicos municipales se señalan tres posibilidades para resolver el problema de la basura, que en la actualidad ha creado una serie de dificultades a nivel nacional :

- 1.- Industrializarla mediante la selección de sus componentes, con el fin de reutilizar los metales, el papel, el cartón y el empleo de la materia orgánica como fertilizante.**
- 2.- Incinerarla para eliminar los riesgos que producen los tiraderos al aire libre, como son las plagas de insectos , malos olores y focos de infección, y requiere consideraciones sobre la posible contaminación del ambiente.**
- 3.- Relleno sanitario, utilizando la basura para rellenar depresiones en terrenos que posteriormente, al ser cubiertos por una capa de tierra, pueden convertirse en zonas verdes.**

Las instituciones que pueden dar apoyo técnico en el tratamiento de la basura son:

- **El Departamento de Desechos Sólidos de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, dependiente de la Secretaría de Salud.**

- La Dirección General de Ecología Urbana, de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, dependiente de la Secretaría de Ecología, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

Para que exista un mejor servicio de limpia en el municipio, el ayuntamiento deberá propiciar la participación ciudadana por medio de campañas de limpieza a través de los consejos de colaboración municipal; estableciendo un reglamento del servicio de limpia, donde se especifiquen tanto las obligaciones de los responsables del servicio como de la comunidad, así como las sanciones a que se hacen acreedores de no cumplir con lo establecido y, además, crear mecanismos para organizar e instruir a los vecinos con el objeto de mantener limpia su comunidad cuando el municipio no cuente con recursos suficientes.

Un sistema ideal para la recolección, reciclaje y aprovechamiento de la basura y desechos sólidos es la separación en distintos depósitos en la forma siguiente:

- Desechos orgánicos
- Vidrio: en este caso en algunos países separan los envases de color de los transparentes por ser distinta forma de tratamiento en su reciclaje, cada depósito es de color diferente y cuenta con un grabado ilustrativo.
- Papel, cartón y trapo
- Plástico.
- Metal.

4.4.- Mercados y centrales de abastos

Es el servicio que comprende el establecimiento, organización y funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad.

Su prestación no requiere que el municipio directamente tenga puestos o locales comerciales de distribución sino, tan sólo proporcionar la infraestructura y servicios necesarios para que las transacciones comerciales de productos básicos se realicen en un solo recinto donde se pueda adquirir las mercancías, accesibles a la mayoría de la población.

La central de abasto es la unidad comercial de distribución de productos alimenticios que proporciona a la población servicios de abastecimiento de productos al mayoreo, por medio de instalaciones que permitan concentrar aquellos que provengan de diversos centros de producción a fin de abastecer a los comerciantes o detallistas.

El ayuntamiento, además de proporcionar lugares y locales para la realización de las actividades comerciales, debe verificar las condiciones de higiene de las mercancías destinadas al consumo humano y de los locales, sin embargo, "... hoy

El ayuntamiento, además de proporcionar lugares y locales para la realización de las actividades comerciales, debe verificar las condiciones de higiene de las mercaderías destinadas al consumo humano y de los locales, sin embargo, "... hoy en día es difícil para la autoridad municipal enfrentar con sus propios recursos el proyecto de edificación de un mercado, por lo que se advierte una transición en esta materia, convirtiéndose al municipio en promotor tanto de la inversión privada como de los potenciales locatarios para la organización de un proyecto autofinanciable y de segura recuperación donde el sujeto de crédito ya no sea el propio municipio sino directamente el futuro locatario". (19)

4.5.- Panteones o cementerios

Este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las inhumaciones, reinhumaciones, exhumaciones, cremación de cadáveres y restos humanos.

El ayuntamiento es el encargado de otorgar los permisos, respectivos tanto para los cementerios oficiales, a cargo directo del propio ayuntamiento como para los particulares o concesionados en el ámbito territorial del municipio, recibiendo como contraprestación el cobro de los derechos correspondientes al servicio prestado.

Las dependencias que intervienen en cuanto al funcionamiento de los panteones son: el ayuntamiento, la Oficina del Registro Civil, la Tesorería Municipal, la Agencia del Ministerio Público y las autoridades sanitarias federal y estatal, cada una de ellas de conformidad a su ámbito de competencia en esta materia.

De lo anterior se desprende que el ayuntamiento es el responsable en cuanto a la prestación directa o concesión del establecimiento y operación del servicio público de panteones o cementerios; la Oficina de Registro Civil interviene en la expedición de las actas y autorizaciones respectivas para llevar a efecto las inhumaciones o incineración de cadáveres; la Tesorería Municipal tiene a su cargo el cobro de los diversos derechos por concepto de los servicios prestados en los panteones o cementerios; la Agencia del Ministerio Público dará fe y extenderá las actas respectivas de los cadáveres de personas desconocidas que deberán ser sepultadas en la fosa común de los panteones municipales; y por último, la Secretaría de Salud es responsable de la operación de este servicio, en cuanto a la expedición de licencias para el establecimiento de panteones, así como a la normatividad técnica emitida para su funcionamiento.

(19) IBIDEM, PAG. 434.

4.6.- Rastros

Este servicio tiene como objetivo principal proporcionar instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sacrificio de los animales mediante los procedimientos más convenientes e higiénicos al consumo de la población.

Comprende básicamente las siguientes funciones:

- Matanza o sacrificio de ganado
- Evisceración de animales
- Servicios extraordinarios: esquilmos y desperdicios
- Distribución de carnes

"Los rastros se clasifican de acuerdo al tipo de actividades que realizan, por el equipamiento y la finalidad para la cual fueron creados..."⁽²⁰⁾

El municipio se ocupa de vigilar la matanza de los animales para consumo humano, cuidando se lleve a cabo en cantidades y bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias, observadas en los reglamentos respectivos de salubridad y demás aplicables.

En virtud de la responsabilidad constitucional que representa para los municipios la prestación de este servicio, las autoridades municipales deberán encaminar sus acciones para mejorarlo ya sea para reestructurar las instalaciones existentes o la construcción de nuevas que cuenten con los servicios adecuados para satisfacer las necesidades de los usuarios.

"La creación de nuevos rastros y/o la concesión a los particulares presenta la dificultad que entraña que éstos para incursionar en estos proyectos exigen razonablemente tasas de recuperación atractivas y las normas técnicas de salubridad e higiene imponen costos crecientes para su cumplimiento. Esto ha dado como resultado que la matanza incontrolada siga siendo un serio problema, que significa fuerte pérdida de probables ingresos, así como un no control sanitario, en perjuicio de la población".⁽²¹⁾

⁽²⁰⁾ IBIDEM. PAG. 435.

⁽²¹⁾ IBIDEM. PAG. 436.

4.7.- Parques y jardines

Este servicio público constituye un conjunto de acciones que se orientan hacia el alineamiento, el trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, así como brindar a la población lugares de esparcimiento y áreas verdes que operen como pulmones urbanos. También comprenden las fuentes, plazas, y los motivos ornamentales". ⁽²¹⁾

Técnicamente es aconsejable su existencia cuando se hayan satisfecho plenamente la prestación de otros servicios básicos. 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.

Para el buen funcionamiento de este servicio es necesario formular su reglamento, consignando las bases y normas de calidad, la continuidad, regularidad y uniformidad del servicio, así como las modalidades, características y formas técnicas y administrativas en la regulación de su prestación.

4.8.- Seguridad pública y tránsito

Estos servicios públicos lo constituyen el conjunto de actividades especiales de carácter técnico realizadas por el ayuntamiento para regular el orden público y el tránsito vehicular y peatonal, basado en las leyes y reglamentos correspondientes.

"El servicio de seguridad pública es 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 resguardo de los principios éticos, jurídicos, culturales, políticos y sociales de la comunidad". ⁽²²⁾

"El servicio de tránsito es la regulación normativa del libre traslado de las personas por los medios conocidos de transporte y la vigilancia que de 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". ⁽²³⁾

⁽²¹⁾ MANUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. OP. CIT. PAG. 189.

⁽²²⁾ MANUAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. OP. CIT. PAG. 145

⁽²³⁾ IBIDEM. PAG. 146.

El funcionamiento de la oficina de tránsito guarda una relación estrecha con la corporación policial, por lo cual en ocasiones están bajo un solo mando.

La organización del servicio de seguridad pública es uno de los asuntos de gobierno que requieren mayor atención, por lo cual las autoridades municipales deben conocer el ámbito de facultades y medios de actuación legal en la seguridad pública, principalmente dar a conocer la legislación, las normas para impartir justicia y las correspondientes al ministerio público, en virtud de que el carácter de las atribuciones de la policía municipal son de naturaleza preventiva, por lo que sólo le corresponde la aplicación de sanciones del orden administrativo.

En resumen, su función es ser auxiliar del poder judicial y del ministerio público, toda vez este último es el encargado de perseguir delitos del orden común.

4.9.- Transporte.

El servicio de transporte se puede definir como la acción de trasladar bienes o personas de un lugar a otro, efectuado por distintos medios: terrestre, aéreo o marítimo, lo que permite la existencia de comunicación entre las personas, a fin de llevar a cabo la satisfacción de sus actividades públicas, comerciales, administrativas, etc., generando el desarrollo de las ciudades, de los municipios, de los estados y del país en conjunto.

El transporte, por lo general, es un servicio público concesionado a particulares, mediante el cual se establecen las rutas de transporte para asegurar la comunicación confiable, segura y a precios accesibles.

"El servicio de transporte público puede calificarse en tres tipos, según el uso que tengan y el ámbito por donde circulan:

- 1.- Por lo que traslada, puede ser, transporte de personas, animales o carga en general.**
- 2.- Por las rutas que cubre, puede ser, urbano y suburbano.**
- 3.- Por el número de personas que lo utilizan, puede ser, colectivo o individual". (2)**

(2) AGENDA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL. OP. CIT. PAG. 63

Este servicio debe ser planeado, operado y controlado por las autoridades de gobierno, y según el ámbito de la competencia en que se presta el servicio, le corresponderá al nivel municipal, estatal o federal

El municipio es responsable del transporte público, cuando las rutas de los vehículos que prestan el servicio estén dentro de su territorio.

Por otra parte, deberá estar reglamentado para asegurar la vigilancia y supervisión que garanticen la circulación de vehículos y la seguridad de los usuarios y peatones.

Cuando el servicio se encuentre concesionado, las autoridades municipales deberán asegurarse de que sea proporcionado a la comunidad con eficiencia y dentro de su nivel económico, por tanto deberán reservarse las funciones de planeación, control y supervisión del servicio y precisar en el contrato

De concesión las normas, condiciones y tarifas que deberá observar el particular, así como determinar las rutas, el uso de transporte, los tipos de unidades e itinerario. Con el transporte se logra un plausible desarrollo urbano, ya que las rutas determinan el crecimiento futuro de la ciudad y la aparición de zonas de servicios comerciales.

4.10.- Calles, pavimentación y banquetas

Es un servicio que presta el ayuntamiento a la población mediante las obras que realiza para rellenar baches, niveles, calles y banquetas, emparejar el pavimento que por el uso, el derramamiento de diesel y otras causas se quiebra o se ondula; volver a pavimentar calles donde la cubierta está muy quebradiza o desnivelada; darle consistencia a la tierra en calles sin pavimentar para evitar la formación de baches y se levante polvo, así como empedrar las calles.

Algunos ayuntamientos prestan esos servicios por medio de la oficina de obras públicas, encargada de realizarlas; otros mediante la participación de la comunidad o con las partidas presupuestales para el financiamiento de las obras.

Si se logra una buena conservación de las calles y banquetas, se propicia la adecuada circulación peatonal y vehicular, proporcionando con ello la seguridad física y material de los mismos; evitando, además, la contaminación producida por el polvo y, por demás una mejor imagen urbana de la localidad.

La comunidad, debidamente organizada, puede participar con mano de obra, cuotas, préstamos de equipo, herramientas y obsequio de materiales, ya que la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas es un servicio

típicamente municipal, que requiere la supervisión directa de la autoridad local, a fin de que las actividades a realizar en el municipio no se entorpezcan.

4.11.- Embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos.

Es un servicio público municipal que, inmerso en las tareas de urbanismo, requiere de la cooperación y básicamente de crear conciencia en la ciudadanía.

4.12.- Bomberos.

Es el servicio de auxilio prestado por el ayuntamiento a la comunidad en casos de emergencias urbanas de todo tipo, como incendios, derrumbes, temblores, inundaciones, explosiones y otros siniestros similares.

Este servicio es de responsabilidad directa del municipio, aunque es muy frecuente y además recomendable, la creación de grupos voluntarios para auxiliar a la población en cualquier caso de emergencia, así como crear brigadas de apoyo a los bomberos en caso de desastre o bien pueden colaborar en campañas que organice el ayuntamiento para obtener fondos destinados al mantenimiento del cuerpo de bomberos.

4.13.- Acción deportiva

Comprende la organización de eventos deportivos que van desde juegos simples de convivencia social hasta la formación de equipos para la práctica de diversos deportes.

Estos eventos se organizan con la finalidad de fomentar la convivencia familiar y vecinal, para lograr el esparcimiento y la recreación de la población, así como generar en las comunidades el espíritu deportivo.

Existen diversas instituciones a nivel federal, estatal y municipal que apoyan y asisten a los municipios, entre las que se encuentran la Dirección General de Acción Deportiva del Estado, la Confederación Deportiva Mexicana y la Subsecretaría del Deporte, dependiente de la Secretaría de Educación Pública. La Dirección General de Enseñanza Media también puede colaborar con los

municipios para la celebración de eventos deportivos, además de las realizadas por diversas instituciones como el ISSSTE, IMSS, entre otros.

4.14.- Animación municipal

Es un servicio que el ayuntamiento proporciona a la población para crear un ambiente social más agradable, fomentar las tradiciones culturales del lugar y dar a conocer expresiones culturales de otros sitios.

Este servicio proporciona al municipio un ambiente más ameno, porque permite a la comunidad contar con oportunidades de distracción sana; de superarse y de conocerse mejor; fomenta la participación de los valores artísticos del municipio; proporciona ingresos a distintos tipos de artistas del lugar como artesanos, pintores, músicos, etc.; apoya y fomenta la conservación, el respeto y el gusto por las costumbres y las tradiciones populares de la región.

Existen instituciones que apoyan al municipio en esas actividades tales como Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA), el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y la Dirección General de Acción Social del Gobierno del Estado; además se cuenta con grupos formales, tales como Club de Leones, Club Rotario y asociaciones con actividades de asistencia social, a los que el ayuntamiento apoya para promover y desarrollar actividades artístico-culturales.

4.15.- Comunicación urbana

La comunicación urbana es la relación permanente establecida por el ayuntamiento y la población para intercambiar información sobre calles, oficinas administrativas, trámites municipales, vialidad, y todo lo relacionado con el mejoramiento del desarrollo urbano.

La comunicación urbana facilita la vida en el centro de la población, toda vez ayuda a la gente a gestionar mejor y mas rápidamente sus asuntos municipales, orienta a los turistas y contribuye para hacer un mejor uso de los servicios públicos municipales, entre otros.

El ayuntamiento propicia este servicio mediante la creación y establecimiento de canales de difusión y recepción de información, toda vez que la comunicación se da siempre entre las autoridades y la comunidad. Esta debe contar con algunos canales que le permitan aportar ideas o expresar sus puntos de vista acerca de las acciones que se lleven a efecto para mejorar el desarrollo urbano.

5.- Breve Reseña sobre la Concesión y la Privatización de los Servicios Públicos Municipales

El Municipio es la base de la organización política y administrativa del Estado Mexicano, y bien "puede enfocarse como desconcentración o bien como descentralización por región, de tipo político o administrativo, pero también puede contar con un grado de autonomía o autarquía tal que lo conviertan en una entidad de carácter político con funciones administrativas muy propias y definidas" ⁽²⁶⁾ entre las que por supuesto se encuentran en primer orden los servicios públicos.

Sin entrar en polémicas, respecto a la naturaleza jurídica ni la forma administrativa que adopta el municipio, se debe entender que como parte de la organización estatal, en su calidad de ente gobernante, está obligado a la prestación de servicios públicos, en primer lugar los establecidos por la Constitución Federal, que son:

- 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, y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera". ⁽²⁷⁾

Como es de observarse, tanto el municipio como estados y la Federación están obligados a la prestación de servicios públicos, obviamente a través de las formas jurídicas establecidas; en este sentido, para entender el servicio público; debemos considerar en primer término a la concesión, toda vez que en principio los servicios públicos deben ser prestados por el Estado en forma exclusiva; sin embargo, el cúmulo de actividades y circunstancias financieras del propio Estado no le permiten cumplir cabalmente con esta función, de esta manera, es como los particulares prestan servicios públicos, pero siempre tendrá que existir

⁽²⁶⁾ MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I., DERECHO ADMINISTRATIVO, DICCIONARIO JURÍDICO HARLA, EDITORIAL HARLA, 1A. EDICIÓN, MÉXICO 1996, PÁG. 159.

⁽²⁷⁾ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ARTICULO 115.

una concesión, lo cual resulta lógico, ya que esta figura jurídica se utiliza para que los particulares a nombre y representación del Estado puedan explotar bienes o servicios públicos.

En este tenor, es necesario primero establecer la naturaleza jurídica de la concesión. Sobre el particular se han esbozado diferentes teorías, la primera de ella nos dice que se trata de un contrato de derecho privado, ya que existe un acuerdo de voluntades entre el particular y la administración, en oposición a esta tesis se alega que las normas que rigen la concesión no son exclusivas de derecho privado.

Una segunda teoría sitúa a la concesión como un contrato de derecho administrativo, al igual que la anterior tesis implica un acuerdo de voluntades, rigiéndose en esta ocasión por normas de derecho administrativo, sin embargo adolece de dos circunstancias, la primera es que la concesión contiene normas de derecho privado, y la segunda, es que puede explicar la discrecionalidad del Estado en este acto.

Una tercera tesis será del acto mixto o complejo, toda vez que esta figura en comento contiene normas de derecho público y privado, aun así, no explica la mencionada discrecionalidad.

Una última teoría, con la cual concordamos, explica que es un acto soberano y unilateral del Estado, tratándose pues de un acto administrativo puro; en ésta encontramos que se pueden dar todos los supuestos de las tesis anteriores y además explicaría y fundaría la discrecionalidad.

Por todo lo anteriormente expuesto, podemos esbozar un concepto de concesión: para el maestro Gabino Fraga la concesión "Es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado".⁽²¹⁾

Para Otto Mayer la concesión es "Acto administrativo de determinado contenido. Este contenido debe consistir en que por él se dé al súbdito un poder jurídico sobre una manifestación de la Administración Pública".⁽²²⁾

Finalmente, para el maestro Martínez Morales, la concesión es "El acto jurídico unilateral por el cual el Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o bien públicos, que le pertenecen aquél, satisfaciendo necesidades de interés general".⁽²³⁾

Como se observa, los servicios públicos le pertenecen al Estado y éste puede concesionarlos a efecto de que el particular los preste, sin embargo deben estar sujetos a un régimen jurídico específico, régimen que tendrá que ser establecido de acuerdo a la actividad que debe regular, es decir, no existe una ley específica para regular la concesión y el servicio público, sino que se tendrá que estar a cada función o actividad que se concesione; en este mismo sentido, no es posible

(21) FRAGA, GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRÚA, 31ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1992, PÁG. 242.

(22) MAYER, OTTO CITADO POR MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. OP. CIT. PÁG. 34.

(23) MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. OP. CIT. PÁG. 34.

establecer un plazo determinado para la duración de la concesión, aunque se ha sostenido que lo normal es entre 25 y 30 años, sin embargo, pudieran existir concesiones sin un tiempo determinado, esto en razón de la actividad que se realice.

Una vez manifestado que para la prestación de los servicios públicos en principio le corresponde exclusivamente al Estado, pudiendo concesionarios, es indispensable, entonces, entrar a la materia que nos ocupa, que no es otra que el servicio público, y si fuera el caso, la privatización de la actividad, la separación de esta tarea (servicio público) de la exclusividad del Estado, o bien su regulación en forma clara, precisa e inconfundible, a efecto de optimizar los recursos, materiales, financieros, humanos, etc., en beneficio de la colectividad.

En la evolución de esta figura jurídica, encontramos que en una primera época se reputaba que toda la actividad del Estado debía constreñirse al servicio público, es así que nace la idea "que el servicio público era su única y exclusiva actividad". (1)

Posteriormente el Estado abandona su monopolio y se acepta que el Estado realiza otras actividades además de la del servicio público, finalmente, el servicio público es interés de los particulares, y se busca con una nueva tendencia que el Estado no preste servicios públicos, a excepción de los indelegables tales como justicia, policía, administración, etc., siendo los propios particulares los que deben prestar los citados servicios públicos.

Es de hacer notar que estas tendencias del servicio público a través de su evolución, nos permite establecer que el concepto mismo que estamos tratando se encuentra en crisis, pues por un lado la actividad era exclusiva del Estado y ahora los particulares la reclaman para sí, en este sentido estamos en presencia de definir hasta donde queremos que el Estado intervenga en la vida económica de la sociedad, y determinar perfectamente la actividad del Estado y al mismo tiempo definir el servicio público, para así saber cuál será el destino y regulación del mismo.

Por las consideraciones realizadas, es necesario conceptualizar al servicio público, así tenemos que para Maurice Hauriou "es un servicio técnico prestado al público por una organización pública en forma regular y continua para satisfacer necesidades públicas". (2)

Para Marcelo Caetano "Servicio público es el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo (a cuantos carezcan de medios idóneos) la satisfacción de una necesidad colectiva individualmente sentida". (3)

Para el maestro Serra Rojas "El servicio público es una actividad técnica directa o indirecta, de la administración pública, actividad autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente,

(1) NAVA NEGRETE, ALFONSO DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO, EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, PRIMERA EDICION, MEXICO 1995.

(2) HAURIUO MAURICE, CITADO POR NAVA NEGRETE ALFONSO, OP. CIT. PAG. 334.

(3) CAETANO MARCELO, CITADO POR MARTINEZ MORALES, RAFAELI, OP. CIT. PAG. 250.

regular y continua y sin propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público". (24)

De lo anteriormente expresado, respecto al servicio público, entender que en principio, al ser una actividad exclusiva del Estado no existía el ánimo lucrativo, sin embargo cuando los particulares participan de la prestación de los servicios públicos, aunque en esencia se mantenga el ánimo no lucrativo, es indiscutible que los particulares si tienen ese lucro en la mente, lo cual no es de ninguna manera insano o ilegal, lo que se tiene que comprender es que las circunstancias económicas o financieras de los Estados y de los propios particulares, hacen que realicen una actividad en el primero de los casos, que por lo menos sea autofinanciable, y en el segundo, con el ánimo de obtener ganancias.

En este sentido, se pueden establecer algunas características del servicio público que actualmente se presentan.

- a) Se puede prestar por el Estado o por los particulares.
- b) Puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o los particulares.
- c) Es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial).
- d) Su régimen jurídico es el de derecho administrativo, aunque no exclusivamente; también se pueden aplicar normas de derecho privado". (25)

De todo lo anterior, podemos observar que el tema de los servicios públicos es verdaderamente complejo, toda vez que no existe una definición exacta que nos permita establecer cuáles son y quién los debe prestar, por lo que es importante auxiliarnos en la doctrina jurídica para establecer los elementos de la citada figura y que nos permitimos transcribir.

- a) Es una creación jurídica, no hay servicio, si no hay norma que lo cree;
- b) Responde a una necesidad colectiva que debe ser atendida; sin olvidar que la determinación de la necesidad por atender, corresponde exclusivamente al Estado;
- c) Su desempeño requiere de una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida;

(24) SERRA ROJAS ANDRÉS, CITADO POR MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. OP. CIT, PÁGS. 250-251

(25) NAVA NEGRETE ALFONSO, OP. CIT, PÁGS. 332-333.

- d) Su prestación debe ser regular, uniforme, continua y técnicamente adecuada a la necesidad colectiva que pretende satisfacer. Será regular en cuanto pueda ser previsible en el tiempo y el espacio, proporcionando certidumbre al usuario; uniforme en razón de que prevea en los volúmenes y la calidad fijados, sin discriminación o privilegio alguno. Continua en virtud de que se requiere ser permanente o, cuando menos, por el tiempo que subsista la necesidad colectiva; y técnicamente adecuada, en el sentido de que satisfaga las expectativas de la necesidad para la que fue creado;
- e) Su ofrecimiento lleva implícita la idea dominante de que está desprovisto de lucro;
- f) Su actividad se rige por reglas de derecho público, aun cuando sea prestado por particulares concesionarios, y
- g) En su desempeño, requiere tener en cuenta el interés del usuario, ya que de no ser así, no satisfaría la necesidad colectiva que pretende subsanar, inclusive en aquellos servicios públicos que se otorgan de forma gratuita; además, debe señalarse el mecanismo de defensa del particular contra deficiencias provenientes de la prestación que recibe".⁽³⁰⁾

De lo expuesto, podemos concluir que el servicio público dejó de ser una actividad exclusiva del Estado, sin embargo, no podemos olvidar que le pertenece, por lo que para que los particulares accedan a la prestación de servicios públicos deberán hacerlo a través de la concesión, en este sentido se debe pensar que si la actividad que se pretende realizar es servicio público, deberá estar regida por normas de derecho público y privado, sin embargo, si esta actividad no representa un servicio público o bien se pretende que el Estado no sea el que exclusivamente controle dicha actividad como servicio público, el particular podrá ejercerlo sin necesidad de soportar normas de derecho público y sólo regirán entonces normas de derecho privado, ante esta posibilidad se abre un supuesto verdaderamente interesante, es decir, si la actividad denominada servicio público le pertenece al Estado, y los gobernados no quieren que éste la preste o la concesione, deberá entonces privatizarse y perder de tal manera, la calidad de **servicio público** y pasar a hacer **servicio al público**, por otro lado, si se considera que el particular debe ser quien preste los servicios públicos independientemente de que le pertenezcan al Estado, deberá entonces el particular someterse a la regulación administrativa que al respecto se ha establecido.

De los servicios públicos aquí analizados, observamos que se requieren grandes esfuerzos de las instancias gubernamentales para cubrir su prestación, sobre todo en municipios con dispersión poblacional y en aquellos que su ritmo de crecimiento genera una acentuada demanda, fuera del alcance de cualquier capacidad municipal. Para evitar lo anterior, los municipios de un mismo Estado,

⁽³⁰⁾ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. OP. CIT. PÁGS. 252-253.

basados en la parte final del párrafo III del artículo 115 constitucional, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden". (27)

(27) QUINTANA ROLDAN, OP. CIT., PÁGS. 437 Y 438

Capítulo Cuarto

LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO A NIVEL NACIONAL

I. Marco Jurídico

La necesidad y buen funcionamiento de los servicios públicos municipales adquiere cada día mayor importancia, de tal forma que los ayuntamientos se han convertido en responsables directos de la gestión de tales servicios como una función política de significativa importancia.

Para cumplir con esta responsabilidad, los ayuntamientos requieren de medios adecuados, tanto formales como financieros y humanos, para lograr una mayor eficiencia en la operación de servicios públicos.

La prestación de los servicios públicos municipales como responsabilidad del ayuntamiento, está señalada en las siguientes disposiciones jurídicas que son analizadas en el desarrollo de este capítulo.

1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 115 constitucional se encuentran las bases generales de la organización y funcionamiento de los municipios, al otorgarle potestad al municipio para crear, transformar y prestar servicios, públicos de conformidad a las siguientes facultades:

- La constitutiva. Consistente en la capacidad del ayuntamiento para establecer, organizar, modificar y prestar los servicios públicos municipales, así como suprimir, sin contravenir las disposiciones del artículo 115 constitucional, aquellos que aun siendo necesarios, no sean prioritarios o urgentes.
- La normativa referida a la competencia del ayuntamiento para elaborar los reglamentos reguladores de su gobierno, organización y funciones, así como también de las relaciones de los mismos con sus usuarios, y de éstos con los servicios.
- La coactiva.- O sea la capacidad del ayuntamiento para imponer el uso obligatorio de las normas cuando lo demanden motivos de salubridad, de seguridad o de protección a la comunidad". (1)

(1) EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y LAS NUEVAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES. CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. TOMO 9 SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN MEXICO 1986, PAG.73.

El artículo 115 en su fracción II, establece :

Los municipios están investidos de personalidad jurídica, porque son sujetos de derechos y obligaciones y, por lo mismo, poseen un patrimonio propio que manejan conforme a diversas disposiciones jurídicas derivadas del orden constitucional.

También la norma constitucional otorga a los municipios la facultad para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones. Las bases normativas las establecen las legislaturas de cada estado de la Federación.

El artículo 115 en su fracción III, precisa : los estados, cuando fuere necesario y así lo establezcan las leyes locales, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- A).- Agua potable y alcantarillado
- B).- Alumbrado
- C).- Limpia
- D).- Mercados y centrales de abasto
- E).- Panteones
- F).- Rastro
- G).- Calles, parques y jardines
- H).- Seguridad pública y tránsito
- I).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios; así como de su capacidad administrativa y financiera.

Se establece asimismo, en la fracción de referencia, que los municipios de un mismo estado previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

En este ordenamiento se destaca la posibilidad de que los estados, previo acuerdo de las legislaturas locales, puedan participar con los municipios en la prestación de los servicios públicos; también se prevé que los municipios de un mismo estado pueden asociarse o coordinarse para el mismo propósito, apoyándose además en el artículo 116, fracción VI de la Constitución Federal, que faculta a los estados de la federación para celebrar convenios con sus municipios, para asumir la prestación de los servicios cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

1.2.- El Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.

Las bases de sustentación del Plan Nacional de Desarrollo se encuentran contenidas en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 5º de la Ley de Planeación

El artículo 26 señala la obligatoriedad del Estado para organizar "un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política social y cultural de la nación "mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones, demandas y propuestas de la sociedad para incorporarlas al Plan y a los Programas de Desarrollo".

"La Ley facultara al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo".

"Asimismo, determinara los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución". (2)

A través de la Ley de Planeación se faculta al Poder Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos estatales todas aquellas acciones que logren la participación de la administración pública federal, estatal y municipal en el Sistema Nacional de Planeación y lograr así la congruencia entre lo particular y lo general. En ese sentido, en los gobiernos estatales existe el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADEG) como órgano colegiado de apoyo a la planeación estatal, con capacidad técnica y organizativa para armonizar la planeación federal, estatal y municipal en el ámbito propio de las entidades federativas.

A efecto de cumplir con sus tareas, los COPLADEG cuentan con un instrumento jurídico y administrativo llamado Convenio Unico de Desarrollo (CUD), que asume el carácter de instrumento básico de dos voluntades la del Ejecutivo Federal y el Estatal por medio del cual se adquieren los compromisos para procurar la buena marcha de sus respectivos sistemas de planeación. A través de estos procesos, la Federación transfiere a estados y municipios, los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para cumplir con los compromisos sobre áreas concurrentes y de interés común para las tres instancias gubernamentales.

(2) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ED. PORRÚA, 98a. EDICIÓN, PAG. 21 Y 22.

La Ley de Planeación señala en materia de coordinación, la participación de las entidades federativas y municipios en la planeación nacional, los procedimientos para su vinculación, la metodología, la elaboración de programas concretos en materia regional, la ejecución de obras y servicios que originalmente fueron obligación de la Federación, por parte de los gobiernos locales y de los mecanismos y operación de la coordinación.

El instrumento de carácter jurídico administrativo que plasma y concretiza las relaciones de coordinación entre el Gobierno Federal y el de los estados, y que lo sitúa como el instrumento legal más importantes de la coordinación intergubernamental es el Convenio Único de Desarrollo.

Desde esta perspectiva, el Convenio es un acuerdo de dos o más voluntades que crea, modifica o extingue derechos y obligaciones. Las voluntades en este caso son solo dos, la del presidente de la república y la del gobernador del estado.

El esquema de convenir derechos y obligaciones se ha venido repitiendo en todas las entidades federativas, a efecto de incorporarse al sistema nacional de planeación democrática. Por tal razón, los gobernadores celebran con los ayuntamientos, en su entidad, convenios de desarrollo municipal.

1.3 Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para Zonas Urbanas (APAZU)

De conformidad con las estrategias y políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, este programa surge a la luz pública en mayo de 1990. Las dependencias que intervinieron en el diseño, elaboración, funcionamiento, puesta en marcha y evaluación fueron la Comisión Nacional de Agua (CNA), la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

Estas dependencias elaboran las reglas de operación del programa, las cuales se encuentran contenidas en el manual de operación. Los elementos más sobresalientes de estas reglas son las siguientes:

En un programa de ejecución descentralizada, en el que los ejecutores de las acciones, incluyendo la construcción de las obras, son los organismos operadores de los sistemas.

El programa prevé inversiones federales, estatales y créditos con el propósito de dirigir los subsidios, preferentemente, a las regiones con menor capacidad de pago, al saneamiento del fomento de la eficiencia en la operación.

Los subsidios o créditos para la construcción de infraestructura están en relación directa con el índice de marginalidad determinado por CONAPO (Consejo Nacional de Población), en la siguiente forma :

Índice de Marginalidad	Fondos Federales y Estatales Menor o Igual que:	Crédito y Aportaciones Locales Mayor o Igual que:
Bajo	40%	60%
Medio	60%	40%
Alto y muy alto	80%	20%

La mezcla prevista para realizar acciones de apoyo a la consolidación de los organismos operadores y para la construcción de planta de tratamiento de aguas negras, es en la siguiente forma :

Índice de Marginalidad	Fondos Federales y Estatales Menor o Igual que:	Crédito y Aportaciones Locales Mayor o Igual que:
Bajo	70%	30%
Medio	80%	20%
Alto y muy alto	100%	0%

Tanto los recursos de crédito como los aportes federales y estatales son reunidos en Banobras, que actúa como caja y agente financiero. Los recursos de crédito provienen del Banco Mundial y del BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

De acuerdo con el Manual de Operación del Programa de Agua Potable y Saneamiento, uno de los propósitos más importantes del programa es el de reorganizar las actividades del subsector, a través de las siguientes medidas :

- Ajustar la política financiera, buscando la eliminación de los subsidios injustificados.
- Elevar la capacidad en las instituciones, así como en la administración y operación de los organismos municipales y estatales en el ámbito de sus competencias.
- Desarrollar las capacidades a nivel municipal, estatal y nacional, para promover el cuidado del medio ambiente, disminuyendo la contaminación por aguas negras.
- Rehabilitar y expandir los sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y saneamiento existentes, así como construir infraestructura nueva para ampliar la cobertura de los servicios a nivel nacional.

Los Objetivos del Programa Consisten en :

- Mejorar cuantitativa y cualitativamente los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento, abatiendo los rezagos existentes y ampliando la cobertura de los servicios.
- Profundizar en la descentralización de los servicios mediante la creación y/o consolidación de organismos operadores municipales, regionales (intermunicipales) y estatales con carácter descentralizado, buscando su autonomía técnica, administrativa y financiera, así como el que sean capaces de operar y mantener los servicios eficientemente.
- Apoyar la adecuación y fortalecimiento institucional de las dependencias gubernamentales involucradas y la consolidación de los organismos operadores responsables de la administración y operación de los servicios.
- Eliminar gradualmente los subsidios injustificados en materia de agua potable, alcantarillado sanitario y saneamiento.
- Crear conciencia sobre el costo del agua y evitar su desperdicio.
- Contribuir a mejorar las condiciones del medio ambiente dando prioridad a las acciones que aminoren el impacto ambiental negativo.
- Para el logro de estos objetivos se propone continuar con las acciones de consolidación de los organismos operadores a través del mejoramiento de eficiencia, enmarcándose en la descentralización y concertación social. Asimismo, se busca la reducción de las instancias administrativas ; el reforzamiento de la rectoría a nivel central; la adecuación del marco jurídico; y el establecimiento de un sistema financiero adecuado.

Las Atribuciones, Facultades y Funciones de las Dependencias Federales

El Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, de ejecución descentralizada, requiere de la intervención de dependencias federales en el ámbito de su competencia.

A la Comisión Nacional del Agua le corresponde implantar la política federal en materia hidráulica y proponer las modificaciones que se consideren necesarias. Establecer la normatividad del programa y dar asistencia técnica a las autoridades estatales y municipales involucradas en el proyecto en cuanto a la construcción, administración, operación, rehabilitación y conservación de los

sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y saneamiento, así como revisar los proyectos integrales y otorgar la elegibilidad técnica, abarcando los aspectos económicos, financieros, administrativos, sociales e institucionales; así también, le compete aprobar los proyectos ejecutivos de las obras y/o acciones considerados en los proyectos integrales, conforme al programa de ejecución de los mismos. Asimismo, la Comisión Nacional del Agua emite los oficios de autorización de los recursos por entidad federativa para el financiamiento de las acciones del programa.

A Banobras le ha sido encomendada la responsabilidad de actuar como institución acreditante ante los organismos operadores de los sistemas de agua potable y alcantarillado. Por otro lado, está constituido como el agente financiero de los recursos externos que parcialmente financian las acciones del programa.

Es el responsable de la autorización, inversión y recuperación de los créditos a otorgarse y del cumplimiento de las obligaciones en materia de contabilidad, auditoría, preparación de estados financieros e informes periódicos requeridos en relación con el ejercicio de éstos, así como de hacer cumplir los compromisos contractuales derivados de los mismos y de vigilar que se cumpla la normatividad establecida en el programa.

También se encargara de asistir en los aspectos financieros a los organismos operadores, así como de revisar y otorgar la elegibilidad financiera.

Las delegaciones estatales de Banobras serán responsables de liberar los recursos federales, estatales, generación interna de caja y crediticios, fungiendo como ventanilla única de pago de los recursos del programa.

Criterios de Selección de los Estudios de Factibilidad Integrales y Proyectos Ejecutivos.

Los estudios de factibilidad integrales y los proyectos ejecutivos sujetos a ser incluidos en el programa deben cumplir con los objetivos descritos con la normatividad establecida por la Comisión Nacional del Agua (CNA) para los estudios de factibilidad integrales y proyectos, así como la normatividad planteada en el manual de operación considerando la atención a las propiedades nacionales, estatales y demandas ciudadanas. Además, deben jerarquizarse de acuerdo con los siguientes criterios de selección :

- Terminar obras en proceso de ejecución.
- Obras y acciones que benefician al mayor número de habitantes de ciudades medias.
- Incluir proyectos que reduzcan los rezagos existentes en la cobertura y calidad de los servicios, buscando instalar el alcantarillado sanitario en donde exista el servicio formal de agua potable.

- Incluir proyectos que eleven los niveles de bienestar de las comunidades.
- Aminorar el impacto ambiental y disminuir el grado de contaminación del agua.
- Incluir proyectos destinados a zonas turísticas, así como a zonas industriales con alta densidad de población.

2. Situación Actual de los Servicios Públicos Municipales de Agua Potable y Alcantarillado Nivel Nacional.

2. 1. Generalidades

A diferencia de las naciones desarrolladas de Europa, en Asia, África y América Latina, la franca industrialización se desplegó un siglo después. Es decir, no es sino hasta la década de los 40 del presente siglo cuando la aplicación de la tecnología en la producción agrícola y manufacturera dio un giro brutal a las formas de asentamiento en los países subdesarrollados, por lo que de ser sociedades netamente rurales, se transformaron en sociedades urbanas, mediante un crecimiento de población y movimientos migratorios explosivos

De esta manera las localidades del campo con un mínimo de habitantes, se van conformando en pequeñas y medianas ciudades; a su vez, los núcleos urbanos más densos se convirtieron en grandes ciudades o en zonas metropolitanas; generándose la necesidad de atender los problemas de vialidades, equipamiento o mobiliario urbano y, por supuesto, los servicios de infraestructura (agua potable, alcantarillado y disposición de desechos sólidos y líquidos).

Con relación al caso de México, en el periodo 1950-1980 "el número de ciudades mayores de 20,000 habitantes ha aumentado más de dos veces en los últimos 30 años; en 1950 existían 65 ciudades de ese tamaño; en 1980 el número llegaba a 170, en 1950 la ciudad de México tenía más de un millón de habitantes. 30 años después alcanzan este volumen Monterrey, Guadalajara y Puebla. Las ciudades entre 100,000 y un millón o más de habitantes pasaron de 13 en 1950 a 48 en 1980" (*). (Cuadro 1). "la proporción en ciudades mayores de 20,000 habitantes respecto a la población total del país (grado de urbanización) era en 1950 de 32.17% y en 1980 alcanzaba 54.81%" (*).

(*) TORRES BLANCA, COMPILADORA. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA EN MÉXICO DEL ENSAYO, "DESARROLLO URBANO EN MÉXICO" DE RUIZ CHAPÉTTO (PRESENCIA EL COLEGIO DE MÉXICO, MÉXICO, 1986. PAG. 240).

(**) IBIDEM (PAG. 240).

Cuadro 1.

México: distribución de las ciudades de 20,000 y más habitantes por grupos de tamaño, 1950-1980.

	1950			1960			1970			1980		
	Núm.	%	Pob.	núm.	%	Pob.	núm.	%	Pob.	núm.	%	Pob.
Total urbana	8.312.415	65	100	13.861.505	87	100	26.465.874	124	100	36.682.798	170	100
1 millón y más	3.307.566	1	39.79	5.426.000	1	39.15	11.856.636	3	50.53	19.340.827	4	52.72
500.000 a 999.999	-	-	-	1.601.103	2	11.55	744.625	1	3.17	2.560.274	4	6.98
250.000 a 499.999	1.503.197	4	18.08	1.411.649	4	10.18	3.757.996	11	16.02	6.196.931	18	16.89
100.000 a 249.999	1.345.069	9	16.18	2.187.930	13	15.78	3.745.003	25	15.96	4.063.918	26	11.08
50.000 a 99.999	875.056	13	10.53	1.950.555	26	14.07	1.436.708	20	6.12	1.638.120	24	4.47
20.000 a 49.999	1.281.527	38	15.42	1.284.268	41	9.27	1.923.906	64	8.20	2.882.728	94	7.86

Fuente: Cálculos elaborados a base de datos del Censo de Población, 1950-1980, para el Proyecto de Investigación Desarrollo Urbano, Sistemas de Ciudades y Descentralización en México, CDDU, el Colegio de México.

El comportamiento poblacional generó en el periodo analizado, 1950-1980, una gran cantidad de ciudades con tasas de crecimiento que en algunos casos alcanzan más del 10% anual, como serían las ciudades de México, Tijuana y Acapulco entre otras; además, un universo de 32 localidades relativamente pequeñas rebasan los 100,000 habitantes. La totalidad de ciudades o zonas metropolitanas de la República Mexicana alcanzan un número de 52 (Cuadro 2), de las cuales se calcula una población total de aproximadamente 32 millones de habitantes o de 6 millones 400 mil familias, las cuales requirieron los servicios propios de la ciudad.

Cuadro 2

México: población media y tasas de crecimiento de las zonas metropolitanas^b y localidades de 100,000 y más habitantes en 1950: 1950, 1960, 1970 y 1980.

	Ciudades	1950	1960	1970	1980	50-60	60-70	70-80
1	Zm Cd. de México	3,307,566	5,426,000	9,066,723	13,921,372	5.07	5.27	4.38
2	Zm Guadalajara	462,255	878,973	1,518,428	2,271,106	6.64	5.62	4.11
3	Zm Monterrey	386,446	722,130	1,272,485	2,008,017	6.45	5.83	4.67
4	Zm Puebla	356,154	453,993	774,625	1,140,332	2.46	5.07	4.35
5	Zm León	191,888	301,744	478,516	724,522	4.63	4.72	4.24
6	Zm Torreón	298,342	489,959	489,959	690,884	2.80	2.23	3.50
7	Zm Toluca	193,933	249,994	380,639	599,284	2.80	2.23	3.50
8	Cd. Juárez	123,180	262,843	412,219	545,584	7.87	4.60	2.84
9	Zm San Luis Potosí	165,686	206,732	302,651	472,544	2.24	3.89	4.56
10	Zm Tampico	165,630	213,651	332,567	470,447	2.83	2.45	3.53
11	Zm Mérida	175,354	208,010	269,249	456,425	1.72	2.61	5.42
12	Tijuana	60,321	152,945	282,298	430,795	9.75	6.32	4.32
13	Zm Chihuahua	119,926	193,084	286,543	412,996	4.88	4.03	3.72
14	Zm Coahuila de Zaragoza	88,734	145,408	249,660	404,542	5.06	5.55	4.94
15	Zm Veracruz	110,712	160,372	257,054	368,281	3.78	3.83	3.66
16	Mexicali	65,032	174,990	266,301	342,269	10.40	4.29	2.54
17	Culiacán	49,114	85,387	172,089	306,079	5.69	7.26	5.93
18	Acapulco	28,614	48,540	178,326	303,045	5.64	13.66	5.45
19	Morelia	63,439	101,124	165,123	298,804	4.77	5.03	6.11
20	Hermosillo	43,746	96,345	180,385	298,241	8.22	6.47	5.16
21	Aguascalientes	93,545	126,901	184,866	294,123	3.10	3.83	4.75
22	Saltillo	70,002	99,141	164,893	285,552	3.54	5.22	5.64
23	Zm Cuernavaca	60,188	94,798	177,162	278,397	4.65	6.45	4.62
24	Zm Jalapa	84,665	109,125	169,496	264,234	2.57	4.50	4.54
25	Durango	59,600	97,571	153,883	258,872	5.05	4.66	5.34
26	Zm Orizaba	102,860	145,594	191,679	251,365	3.54	2.79	2.75
27	Querétaro	49,263	67,891	116,018	216,018	3.26	5.50	6.46
28	Nuevo Laredo	57,848	92,902	150,723	202,153	4.85	4.96	2.98
29	Mazatlán	41,918	75,967	122,085	200,538	6.13	4.86	5.09
30	Zm Poza Rica	34,419	85,204	145,584	199,298	9.49	5.50	3.19
31	Reynosa	34,262	74,426	139,353	195,161	3.07	6.47	4.43
32	Matamoros	46,057	92,558	139,530	189,155	7.23	4.19	3.09

33	Zm Monclova	49.712	69.822	137.269	189.074	3.49	6.99	3.09
34	Irapuato	49.617	83.942	118.460	170.580	5.40	3.50	371
35	Zm Oaxaca	51.915	81.319	122.384	167.986	4.59	4.17	3.22
36	Cd.Obregón	31.151	66.178	116.178	165.994	8.15	5.47	3.64
37	Villahermosa	33.676	52.473	101.464	158.721	4.54	6.82	4.58
38	Zm Córdoba	61.072	76.853	116.386	156.405	2.33	4.24	3.00
39	Zm Zamora	47.286	69.413	110.411	149.039	3.76	4.90	3.05
40	Tepec	24.723	54.232	89.379	146.253	8.17	5.12	5.05
41	Celaya	34.546	58.964	81.864	142.234	5.49	3.34	5.68
42	Cd.Victoria	31.913	50.957	85.672	140.657	4.79	5.33	5.08
43	Zm Zacatecas	48.6 02	62.033	92.072	140.589	2.47	4.03	4.32
44	Zm Guaymas	41.960	76.392	121.633	139.158	6.17	4.76	1.36
45	Zm Cuautla	43.361	59.979	94.323	138.506	3.30	4.63	3.92
46	Tuxtla	30.568	44.683	73.846	131.637	3.87	5.15	5.95
47	Campeche	31.342	44.000	71.269	128.978	3.45	4.94	6.11
48	Uruapan	31.498	45.897	84.023	123.163	3.84	6.23	3.90
49	Los Mochis	21.634	38.445	69.607	123.029	5.92	6.12	5.86
50	Ensenada	18.252	42.721	79.090	120.847	8.88	6.35	4.33
51	Zm Colima	41.972	60.131	85.320	120.263	3.66	3.56	3.49
52	Pachuca	58.695	64.677	86.835	110.559	0.98	2.75	2.68

a.- Es la población estimada al 30 de junio del año correspondiente.

b.- La delimitación de las zm tomadas de M.E.Negrete y H. Salazar s.
"ZM de Méxco, 1980 est. Dem. Urb.".

Como producto del fenómeno demográfico de los tres últimos lustros, en el que se han manifestado cambios bruscos en los desplazamientos de la población de las zonas rurales a las zonas urbanas, el permanente descenso de la tasa de mortalidad (aunque la tasa de natalidad a nivel nacional ha venido disminuyendo de 2.8% en 1980 a 1.9% en 1995⁽¹⁾), en la actualidad presenciamos un impresionante número de ciudades pequeñas, medianas y metropolitanas⁽²⁾ que asciende a más de un centenar, en las cuales se están demandando, además del empleo, vivienda, alimentación, educación, salud, cultura y deporte, los servicios esenciales de agua, alcantarillado y saneamiento.

(1) DATO PROPORCIONADO POR EL CONSEJO NACIONAL DE POBLACION (CONAPO).

(2) ZONA METROPOLITANA SE CONSIDERA A LAS ÁREAS URBANAS QUE ABARCAN MÁS DE DOS MUNICIPIOS

En suma, el fenómeno de la urbanización capitalista, a partir de la revolución industrial en Europa en el siglo pasado, tomó desprevenida a la sociedad y, como anotamos líneas arriba, los gobiernos de las ciudades tuvieron que actuar una vez que el problema había alcanzado su fase crítica. Es por ello que en la aplicación de los nuevos conocimientos de la ciencia y la tecnología en materia de asentamientos humanos fue posterior a las formas de producción, y las reglamentaciones jurídicas que atendieron los males generados en ella tampoco fueron previamente establecidos.

Sin embargo, aunque el mismo fenómeno se fue presentando en los países integrados al desarrollo industrial un siglo después, las expresiones negativas han sido mucho más graves. Particularmente en América Latina los brutales procesos de depauperización de los habitantes del campo y su consecuente emigración a los centros urbanos en busca de empleo, así como por la centralización política y económica, que se fue conformando desde la época de la independencia, han imprimido un fenómeno característico de la región denominada "Macrocefalia urbana," que consiste en la formación de una gran aglomeración dominante con respecto a las que siguen en número de habitantes.

Esta problemática se ha venido observando desde 1950, cuando en "16 sobre 20 países, la primera ciudad en dimensión era al menos de 3.7 veces mayor que la segunda y reunía una proporción decisiva de la población del país".⁽⁷⁾ En los años posteriores esta tendencia no ha variado y un ejemplo palpable la tenemos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) donde se concentra aproximadamente el 20% de la población del país y es 4 veces más grande que la segunda urbe: Guadalajara.

Asimismo, otra manifestación del entorno urbano latinoamericano consiste en la disparidad entre "un nivel y un ritmo relativamente elevados del proceso de urbanización y un ritmo de industrialización claramente inferiores a los de otras regiones tan urbanizadas."⁽⁸⁾ Esto significa en términos llanos y sencillos que las necesidades de la mano de obra requerida por la industria está muy por debajo de las grandes masas de inmigrantes urgidos de trabajo. Mientras en Europa la mano de obra proveniente del campo es absorbida en un gran porcentaje por las industrias que se iban estableciendo, en las sociedades latinoamericanas los grupos de desempleados y subempleados de las ciudades serán mucho más numerosos. En las condiciones actuales de fuerte recesión económica, la manifestación de este fenómeno es más alarmante.

Lo anterior trae como consecuencia, en el ámbito de infraestructura urbana y de servicios, una problemática tal que la aparta de la enfrentada en las naciones desarrolladas. La concentración de grandes masas en las ciudades, sin posibilidades de acceder a un espacio digno de vivienda, origina los vastos cinturones de miseria, caracterizados por asentamientos sin los mínimos indispensables para una vida digna de sus pobladores.

(7) CASTELLS MANUEL. LA CUESTION URBANA. EDIT. SIGLO XXI. SA. EDIC. MEXICO, 1982 (PAG. 66)

(8) IBIDEM. (PAG. 66)

La dinámica de crecimiento urbano en América Latina ha sido tan explosiva, que en solo unos años un poblado rural se transforma en ciudad con los requerimientos propios de este tipo de asentamiento, y, dado el nivel de inversiones necesarias, muy difícilmente cualquier gobierno municipal o estatal puede solventarlas.

Ningún país del mundo podría dotar de vivienda, vialidades, infraestructura, equipamiento y mobiliario urbano a una urbe que presente tasas de crecimiento de más del 10% anual, o sea al duplicar la población en poco más de 7 años. En las condiciones de precariedad de las naciones subdesarrolladas, la capacidad de satisfacerlas se torna prácticamente imposible.

En países como Brasil, Argentina y México, donde se han registrado tasas de crecimiento de 14% al 16%, en algunas ciudades, ha propiciado la aparición de vastas zonas periféricas las cuales están condenadas a sufrir durante muchos años las carencias y los problemas de hacinamiento derivados de la falta de recursos y, también, de su mala utilización por los gobiernos que las administran. Una muestra evidente lo constituye el puerto de Acapulco, cuyo mayor crecimiento se dio en la década de los setenta y principios de los ochenta; sin embargo, a más de dos lustros, la satisfacción de servicios en gran número de colonias populares y asentamientos irregulares es insuficiente.

En definitiva, la problemática urbana en los países subdesarrollados no puede ser atendida eficientemente ni podrá resolverse en el corto plazo, debido a su raquítica capacidad económica y las necesidades de la población generadas en las ciudades. Bajo estas circunstancias cualquier marco jurídico que pretenda regular el crecimiento ordenado de las ciudades, queda seriamente limitado o fuera del ámbito que pretende reglamentar. El problema fundamental, en suma, no es de leyes o normas sino de recursos. Para el caso de los servicios públicos municipales, tanto en el suministro de agua potable y electricidad como en la disposición de los desechos sólidos y líquidos, la complejidad en su marco de regulación legal es aún mayor.

Por otra parte, el identificar claramente las causas de la problemática urbana, nos permite observar el papel que puede desempeñar la empresa privada en la administración de los servicios públicos.

Si los recursos económicos producidos en una ciudad, materialmente no pueden cubrir las necesidades de servicios de toda la población, y el Estado, con su gran aparato jurídico-político, no es capaz de concretar una normatividad tendiente a la ordenación del crecimiento y al control de los desechos, sin deteriorar el medio ambiente, ¿a dónde nos llevará la política de privatización? ¿sino a una fragmentación de las ciudades, donde las zonas habitadas por los sectores sociales medios y altos, tendrán los mejores servicios administrados por empresas privadas y las zonas pobres suburbanizadas subsidiadas inevitablemente por los poderes públicos.

2.2. Forma de Administración de los Servicios Públicos Municipales de Agua Potable y Alcantarillado (Caracterizados como Colectivos).

La República Mexicana siendo una federación de estados autónomos, que bajo la supremacía de una Constitución Política tienen la libertad para legislar y aplicar sus leyes en su jurisdicción territorial, ha presentado un desarrollo urbano-regional con graves desequilibrios a causa del aberrante centralismo que hemos padecido en toda nuestra historia moderna.

Basados en la propia Constitución, la célula básica de organización político-territorial lo constituye el municipio, con sus propias facultades y atribuciones, para los diferentes aspectos de su desenvolvimiento. De esta manera, en teoría, los municipios se caracterizan por poseer libertad política, para elegir a sus autoridades; personalidad jurídica, por ser sujetos de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley; y, libertad de administración, para crear los órganos necesarios y emitir las disposiciones convenientes para el control y administración de sus bienes y recursos.

Históricamente el municipio en México ha sufrido una serie de tribulaciones en sus derechos y autonomía. El artículo 115 constitucional, que lo reglamenta, durante los últimos años, ha sido reformado en varias ocasiones, y aunque no ha dado los frutos previstos, el objeto ha sido otorgarle mayores atribuciones y funciones, que lo hagan más autónomo y autosuficiente.

No es el caso analizar los alcances de estas reformas, pero es indudable que al menos, en la letra, han permitido mejorar sus ingresos y permitirles manejar sus propios recursos conforme a sus propias necesidades.

En relación a los servicios públicos, el artículo 115 constitucional, en la fracción III, señala "Como servicios públicos de responsabilidad los siguientes: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastrojos, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como aquéllos que las legislaturas locales determinen de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas y a la capacidad administrativa y financiera de los municipios".⁽¹⁾

Si observamos detalladamente, dejar estas responsabilidades a los municipios tiene efecto ambivalente dado que, por un lado, se les otorga efectivamente mayor autonomía para el manejo de cada uno de los servicios referidos, pero, por otro, se les condiciona a que tengan la capacidad administrativa y financiera. En un agregado en este artículo, en la fracción X, se estipula que "la Federación y los estados podrán convenir por parte de estos, el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo requiera"⁽²⁾, lo cual, traducido en la práctica política significa que la autonomía pregonada, está supeditada a la conveniencia de los poderes estatales y federales, pues si un municipio reclama la

⁽¹⁾ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

⁽²⁾ IBIDEM

administración de un servicio, éste se verá impedido por sus propias limitaciones, y en su defecto en caso de delegárselo será para ahogarlo en sus propias carencias.

Bajo una perspectiva superficial y sin ningún análisis de fondo, parecería congruente que la Federación o los estados conserven la administración de los servicios públicos municipales y los mantengan bajo su control, mediante apoyos y subsidios, hasta en tanto, no sean autosuficientes. Pero, entrando más a fondo y visualizando el panorama completo, encontramos que los municipios carecen de un apoyo real a su autonomía, pues gran diversidad de impuestos "federales", como tenencia de automóviles, sobre el producto del trabajo, impuesto al consumo (IVA) y otros, no se comparten en su captación y administración con los estados y municipios.

La recaudación de estos ingresos son los más representativos, y su distribución, realizada mediante participaciones fiscales, es muy desventajosa entre las tres instancias de gobierno, dado que tienen un componente del 80% para la Federación, 16% para los estados y 4% para los municipios.

Lo anterior pone en cuestionamiento la auténtica autonomía de los municipios, pues aunque en las últimas reformas se les ha otorgado facultades para allegarse de otros ingresos, como el del impuesto predial y licencias de construcción, entre otros, los ingresos más cuantiosos se remiten a la federación. "es notorio que la situación prevaleciente, desde el punto de vista jurídico-fiscal, no es del todo beneficioso para las entidades federativas y hasta antes de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, era aún menos favorecedora para los municipios, ya que además, de que no ha existido una delimitación de fuentes de ingresos, si existen áreas exclusivas de la Federación y limitaciones y prohibiciones para los estados."⁽¹⁾

Para modificar substancialmente la estructura jurídico-política de los municipios en México no basta con darles a cuentagotas la administración de sus servicios públicos municipales, sino, además, de facultarlos en la captación de los ingresos fiscales más representativos.

Los servicios públicos municipales en general, pero más particularmente los que atienden las necesidades esenciales de uso colectivo, como el agua potable, alcantarillado y disposición de desechos sólidos, definitivamente son de muy alto costo y difícil financiamiento. El Estado tiene la obligación de proporcionarlos a todos los habitantes, sin distinciones de ningún tipo, por lo que las formas de construcción, operación y mantenimiento deben ser reguladas bajo marcos jurídicos con un contenido netamente social.

En nuestro país existen una gran diversidad de formas de administración de los servicios públicos municipales de uso colectivo. La herencia dejada por el movimiento revolucionario ha obligado hasta los gobiernos más reaccionarios de derecha, provenientes del partido de oposición (PAN), con una ideología centrada

(1) MARTÍNEZ CABAÑAS GUSTAVO. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y ESTATAL EN MÉXICO. INAP. MÉXICO. 4ª EDIC. 1995. (PÁG. 185)

en la cancelación de cualquier tipo de subsidios, a destinar inversiones públicas en materia de este tipo de servicios.

En casi la totalidad de las localidades rurales, pequeñas urbes, ciudades medianas y centros metropolitanos, ha sido una regla el subsidio en la provisión de agua potable y una absorción casi total de los costos en el alcantarillado y recolección de basura, por parte de los gobiernos estatales y municipales. Si bien es cierto que anteriormente los costos en la construcción de redes, las obras de captación de agua, las líneas de conducción, las subestaciones eléctricas para bombeo, los tanques de almacenamiento, las plantas de potabilización del agua, los procesos de tratamiento de aguas residuales, la construcción de rellenos sanitarios y otros servicios, eran absorbidos en su totalidad por los gobiernos, hoy es un hecho que se ha venido propugnando por transferir, por lo menos, parte del costo a los consumidores; sin embargo, a pesar del embate ideológico neoliberal, solo en una mínima parte se ha podido concretarlo y desgraciadamente, en muchos casos en las espaldas de los colonos de menores ingresos, a través de faenas de trabajo, que se ven impedidos a realizarlas para obtener la deseada urbanización.

De acuerdo a las características de los servicios públicos municipales de uso colectivo, en la República Mexicana se presentan las siguientes formas de administración:

- **Control directo** del ayuntamiento que bajo una secretaria, dirección o departamento opera los servicios, y otras dependencias se encargan de la construcción, ampliación o mejoramiento del servicio que se trate.
- Constitución de un organismo responsable de la construcción, ampliación, mejoramiento, operación y administración de algún servicio, pero dependiente de la estructura municipal, pudiendo ser éste un **organismo descentralizado o una empresa paramunicipal** con autonomía jurídica y financiera.
- La formación de un organismo similar al anotado anteriormente, pero bajo el total control del gobierno estatal, y bajo la figura de **empresa paraestatal o, bien, organismo descentralizado**.
- A través de **empresas privadas**, mediante la concesión de parte o la totalidad del servicio, cuya finalidad es la rentabilidad económica.

Dentro de estas cuatro modalidades se llevan en la práctica diversas formas de control y operación, así como de financiamiento, como podría ser con la participación comunitaria (contribuyendo con la mano de obra en una gran variedad de tareas o hasta en algunas actividades administrativas); con la

colaboración de instituciones financieras, mediante la formación de fideicomisos: con la integración de órganos coordinadores, en aquellos casos en que la ciudad está integrada a dos o más municipios; y también a través de asociaciones entre la empresa privada y el sector público.

Partiendo de la estructura orgánica de las entidades constituidas para la administración de los servicios públicos municipales, la variedad de formas de administración se circunscriben a las cuatro modalidades básicas anotadas. Podemos contar otros criterios para clasificar sus formas de administración, como la propuesta presentada por Mejía Lira en la que determina la prestación de servicios públicos municipales de: tipo directo, por concesión, por convenio, mediante organismos descentralizados o empresas paramunicipales, fideicomisos, e incluso por asociación, colaboración y prestación mixta⁽¹⁷⁾, sin embargo, este autor hace una mezcla entre organismos y formas de financiamiento.

En la actualidad, la administración de los servicios públicos municipales se da en forma predominante por las empresas públicas. No obstante, la política demoledora que se ha venido aplicando en nuestro país, cuya impresionante fuerza proviene del exterior, precisamente a raíz del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, nos está conduciendo a su privatización, a costa de los sectores sociales más desprotegidos. Las experiencias de las empresas privadas en esta materia son muy pocas, pero no se vislumbra mucho éxito para el futuro.

Por más que se quiera lograr la exigida autosuficiencia de los organismos operadores de servicios en las ciudades, en tanto no se mejoren los ingresos de los asalariados y puedan pagar su costo, el estado es el responsable de dotarlos. El reto por ahora consiste en que estos organismos públicos manejen sus recursos propios o subsidiados, de tal manera que sean aprovechados al máximo, y en este sentido, indudablemente hay muchísimo por hacer. Uno de los aspectos más relevantes consiste en el apoyo a los organismos operadores de servicios, por parte de las instituciones públicas de financiamiento, mediante una adecuada mezcla de recursos que les permitan un funcionamiento desahogado, y a su vez se practique un auténtico federalismo.

2.3. Aplicación de los Programas Federales de Apoyo

Los programas federales de apoyo, en general, intentan dar solución a las demandas de infraestructura que requiere la población. Es debido a esto, que la oferta de infraestructura ocupa un lugar destacado dentro de las políticas regionales y desde el punto de vista financiero, es uno de los aspectos más

(17) VEASE MEJÍA LIRA JOSÉ. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES COLECCIÓN ZINANTECATL NO 1 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MEXICO 1994 (PÁGS. 43-53)

costosos; debido a su lenta maduración, su rendimiento económico comprende el saldo neto de beneficios y costos sociales externos a los proyectos en sí. A esto se debe que los proyectos de infraestructura sean encomendados al poder estatal.

La importancia de la infraestructura es tal que muchos servicios relacionados con ella, afectan casi todos los sectores productivos, como en el caso de telecomunicaciones, electricidad, agua potable y alcantarillado y transportes.

En México, la infraestructura ha tenido un crecimiento importante, aunque no suficiente. Algunos componentes, como el de agua potable y saneamiento, se han multiplicado durante las últimas décadas (como se observa en la siguiente tabla). En el caso del agua potable y saneamiento se muestra un caso representativo de este crecimiento infraestructural. ⁽¹⁾

México: indicadores de infraestructura

	1960	1970	1980	1990
Carreteras pavimentadas, km.	25.667	42.674	66.920	82.022
Capacidad de generación de electricidad, miles de kw.	3.048	7.318	16.985	29.274
Producción de electricidad, millones kw.	10.812	28.704	66.950	122.482
Líneas telefónicas, num. de conexiones		1.853.000	2.576.000	5.354.500
Vías férreas, km.	23.369	24.468	25.058	26.334
Superficie de riego, miles de ha.		3.583	4.980	5.180
Acceso al agua potable (% población)				
Total		54	73	89
Urbana			64	94
Rural			43	
Acceso al saneamiento (% población)				
Total		23	38	
Urbana			51	85
Rural			12	

Fuente: Banco Mundial, "Infraestructura y Desarrollo", en Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1994.

En los tiempos recientes, se destaca el Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas (APAZU), cuya aplicación es de nivel nacional, en respuesta a la demanda social para poblaciones de bajos ingresos. En la implementación de este programa intervinieron la ex Secretaría de Programación y Presupuesto, la Comisión Nacional de Agua, Banobras y las propias entidades federativas.

⁽¹⁾ AZUZ GARCÍA, JOSÉ, BANOBRAS EN EL DESARROLLO REGIONAL DE MÉXICO. REV. FEDERALISMO Y DESARROLLO, No. 9 ENERO-FEBRERO-MARZO BANOBRAS, MÉXICO 1988, P. 77.

Las obras del programa se deciden en sus comités de agua potable y alcantarillado, formados para este fin dentro de los COPLADE, organismos de planeación estatal; en los que se incluyen los apoyos técnicos para ampliar la capacidad de respuesta de los organismos operadores de los sistemas de agua potable y alcantarillado a las demandas de la población.

2.4 Aplicación del Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas.(APAZU) - Inconsistencia en sus Objetivos y Políticas.-

Con base en todo el análisis anterior de la problemática municipal, esperaríamos una línea de apoyo federal en el que se considerara una diferenciación real sobre la situación socioeconómica de cada región, estado o municipio, para la asignación de recursos destinados a fortalecer los organismos operadores de agua potable y alcantarillado, con el objetivo primordial de mejorar las condiciones de vida de la población residentes en los centros urbanos. Empero, en los hechos, tal parece que el Programa de Agua Potable y Alcantarillado, instrumentado y puesto en marcha por el Gobierno Federal, a través de sus instituciones responsables (el Banco Nacional de Obras y Servicios, y la Comisión Nacional del Agua), no ha partido de un diagnóstico que revele la problemática real de los servicios públicos municipales, y en consecuencia no se ha implementado un programa que pudiera modificar sustancialmente la estructura física para la provisión de agua potable, y para el desalojo de los desechos sólidos y líquidos generados en las concentraciones urbanas.

Basado en los programas federales que lo han venido implementado en los últimos años, para mejorar los servicios urbanos, corroboramos varias de las afirmaciones hechas anteriormente, sobre las políticas equivocadas para lograr los "Compromisos" u objetivos establecidos; tal parece que la tecnocracia se ha sentado atrás de los escritorios, y sin siquiera mirar la realidad del país, toma decisiones que han afectado tanto a la administración pública de servicios, como a las propias comunidades.

Hablando concretamente sobre el Programa de Operación de Agua Potable, Alcantarillado Sanitario y Saneamiento en Zonas Urbanas, encontramos una serie de inconsistencias en su estructuración y varias políticas equivocadas, dentro de las cuales presentamos a continuación las más relevantes.

2.4.1 Objetivos del Programa de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento.

Dentro de los objetivos señalados se ve claramente la tendencia a la privatización de los servicios, por lo que se plantea la participación de la sociedad en la planeación y utilización del agua.

El objeto de la racionalización económica de los precios, referido a las distintas modalidades de financiamiento apropiadas para la inversión en infraestructura, significa que el ciudadano pague el agua a su costo. Pero con las condiciones económicas respecto al empleo y niveles salariales, actualmente esto no es posible.

En cuanto a los objetivos del Programa de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento del Agua en las Zonas Urbanas, se enfatiza en la eficientización de los organismos operadores. Sin embargo, aquí ya no se declara la privatización de los servicios. Es de suma importancia evitar esta dualidad de objetivos. ¿Se persigue la eficientización de la administración pública o la privatización de los servicios?.

2.4.2 Atribuciones, Facultades y Funciones de las Dependencias Federales.

En cuanto a las atribuciones de las distintas instituciones involucradas, se mantiene la dependencia de los municipios a la Federación, dado que éstas establecen la normatividad, otorgan la asistencia técnica, revisan y aprueban los proyectos, otorgan la elegibilidad técnica, deciden los recursos asignados y tienen un control total sobre ellos. Aceptando que en una etapa transitoria todavía se tenga una mayor injerencia de estas dependencias, debería irse dejando mayor libertad a los municipios para la constitución, financiamiento y operación de los organismo de agua potable y saneamiento. Por ejemplo, en lugar de dar asesoría técnica sería más conveniente preparar a los técnicos del estado. Además, sin dejar de controlar la utilización correcta, podría darse mayor confianza en el manejo de los créditos. En la medida que trabajen en forma independiente podrán más rápidamente mejorar su administración y mejorar la eficientización de los servicios hasta lograr una autoeficiencia total.

2.4.3 De los Ejecutores

En este punto aparece una contradicción total, al declarar que debe haber una verdadera autosuficiencia técnica administrativa y financiera por parte de los organismos operadores, mientras en el anterior, se afirma que la Comisión Nacional del Agua, dará la asistencia técnica. Si son autosuficientes técnicamente, no requieren ningún tipo de asesoría.

Al señalar la participación de la población mediante la genuina representación de la ciudadanía en sus consejos de administración, habría que preguntar qué se entiende por una "genuina representación". Una de las cuestiones más difíciles de la democratización de este tipo de organismos públicos es la adecuada participación de los habitantes beneficiados. ¿quién nombrará a los representantes ciudadanos?. ¿no sería mejor la representación por los propios regidores, sindicatos o diputados locales?.

En este mismo punto se reitera la participación de empresas particulares en apoyo de servicio, bajo fórmulas y esquemas normativos diseñados por los organismos públicos, lo cual significa que éstos son incapaces de lograr los objetivos y tenderán que recurrir a la empresa privada. El reto sería que los propios organismos públicos se sanearan de todos los vicios burocráticos e ineficiencias administrativas, eliminando la corrupción para funcionar como una empresa privada. Esto es posible, con la ventaja de que la empresa pública no tiene fines lucrativos y los dividendos serían redituados para el propio servicio.

2.4. 4. Del Subcomité Especial de Agua Potable y Alcantarillado.

La creación de los Subcomités Especiales de Agua Potable y Alcantarillado, en el seno de los COPLADE como órganos responsables del análisis, aprobación de los presupuestos de inversión, y seguimiento de la aplicación de los recursos, así como la evaluación de resultados, es la forma más práctica, eficiente y democrática de coordinación.

Consideramos que estos subcomités pueden absorber casi todas las funciones de los organismos federales para que su injerencia sea mínima, o bien, evitar duplicidad de funciones entre los subcomités y los organismo federales.

En la composición de los subcomités se nota la presencia decisiva de los representantes federales (CNA y Banobras). ¿porqué no dar un peso mayor a los participantes de los estados y municipios fungiendo los miembros de la Federación como meros enlaces?.

2.4.5 De los Componentes del Programa

Si observamos detalladamente las denominadas medidas (que podrian ser estrategias) encontramos que son exactamente los objetivos plasmados en el apartado anterior, siendo una reiteración innecesaria.

De los tres componentes del Programa (eficientizar los organismos operadores, ampliación y rehabilitación de la infraestructura y ampliación de plantas de aguas negras), solo en el primero se indican los montos de apoyo por 5 millones para las ciudades de más de 80,000 habitantes con una cobertura de 60% y 40%, Federación y estados, respectivamente. En los otros dos componentes, que son de vital importancia y los de mayor costo, no se establecen las cantidades, además de estar dirigidos sólo a los organismos operadores eficientes.

2.4.6. Del Componente de Mejoramiento de Eficiencia

En este punto se, enfiatiza la importancia que reviste la modernización y eficientización de los organismos operadores, al aumentar su capacidad técnica, administrativa y financiera, así como su autonomía, autosuficiencia y capacidad de gestión. No se discuten ninguna de las acciones y obras de infraestructura de impacto a corto plazo, que se pretenden para mejorar la eficiencia.

Lo anterior coincide con el señalamiento de referencia de dejar mayor responsabilidad a los estados para proporcionar apoyo de asistencia técnica a los municipios u organismos operadores sin depender de la Federación.

2.4.7. De los Proyectos

En cuanto al requerimiento de la factibilidad integral de los proyectos para su aprobación, es una medida correcta, dado que permite el aprovechamiento máximo de las obras por ejecutarse y evita la pulverización de cualquier acción. Esta visión conjunta los proyectos de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Sin embargo, no encontramos razones suficientes por las que se excluyen las obras de drenaje pluvial y control de rios, las cuales son elementos de importancia mayúscula en el abastecimiento de agua o en su eliminación.

2.4.8. De los Criterios de Selección de los Estudios de Factibilidad Integrales y Proyectos Ejecutivos

La jerarquización de los criterios para la selección de los proyectos en cualesquiera de los sistemas, observados de manera superficial parecen convincentes, pero si partimos de una visión estratégica integral (como se anotó en el inciso anterior), esto ya no funciona. Por ejemplo, ¿por qué terminar una obra mal proyectada o no acorde en el sistema a que pertenezca, o incluso que esté afectando a un ecosistema y en consecuencia provocando un gran impacto ambiental? De la misma manera, la priorización planteada puede conllevar a realizar una obra cuyo beneficio sea de una gran cobertura social, pero con daños a la naturaleza, y así como estos planteamientos pueden presentarse muchos otros.

Entonces, la directriz debería de tender a la evaluación conjunta de los criterios establecidos, y aun otros, importantes para elegir el programa más conveniente desde una óptica de integralidad. Para Acapulco, en particular, le resulta totalmente perjudicial esta jerarquización, al dejar al final los proyectos destinados a zonas turísticas.

Se puede entender la idea de que estas zonas deberían absorber todos los costos de financiamiento y operación de los servicios públicos, pero se dan los casos de organismos operadores con grandes déficit (por el motivo que sea) y con problemas para realizar los proyectos necesarios para el momento o para el futuro, que sin recursos externos ponen en riesgo la viabilidad de la ciudad, siendo entonces una situación de alta prioridad.

Bajo las anteriores consideraciones, concluimos que las prioridades están en función de cada caso en particular, y por lo tanto, la jerarquización sale sobrando.

2.4.9 Bases Generales de Carácter Económico y Financiero para Reglamentar el Funcionamiento del Programa

Aunque no se explica la razón por la cual se considera el parámetro de 80,000 habitantes para clasificar a las ciudades que va dirigido el programa (donde se otorga un monto para la de menos de 80,000 y otro para las de un número superior), no se ve coherente que se incluya dentro de un mismo grupo a una ciudad de 100,000 habitantes, por ejemplo, que otra de 1'000,000, o incluso las zonas metropolitanas de nuestro país de varios millones de habitantes, dado que los recursos, la magnitud de las obras y las formas de operación de los sistemas son bastante diferentes.

La subdivisión normada para la asignación de créditos, con base en la variable de marginalidad (bajo los índices propuestos por CONAPO), puede ser útil para otorgar mayores apoyos a las localidades más menesterosas, pero resulta inconcebible que no se contemplen las zonas de extrema pobreza en este programa y sean reguladas a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Si se habla de integralidad ¿por qué en este caso se separan los programas?, Es importante anotar que existe una interacción de factores (como serían los propios recursos económicos, los desechos sólidos y líquidos y el agua), entre las poblaciones más pobres, que en las áreas metropolitanas y lo que es peor, en muchos casos el mantenimiento de los sistemas de éstas afectan en forma considerable a los primeros. El caso más claro es la zona metropolitana de la ciudad de México, ya que las grandes necesidades de agua limitan la disponibilidad de este recurso en varias poblaciones de donde proviene. Por su parte, los desechos de basura y aguas negras provocan grandes daños en áreas de su entorno. A esto hay que agregar que tenemos varios municipios de extrema pobreza conurbados a grandes ciudades, entonces, ¿por qué considerarlos aparte?

Respecto a las tablas que indican la mezcla de recursos (fiscales, propios y créditos), para la realización de proyectos en sus distintas modalidades (agua potable, alcantarillado, sanitario, saneamiento y mejoramiento de eficiencia), basados en los índices de marginalidad, se puede considerar justo el otorgamiento de mayores recursos fiscales a los poblados más atrasados, pero la viabilidad de su aprobación se complica cuando el gobierno estatal debe aportar el 40% de dichos recursos, es decir, los municipios o localidades más menesterosas, tendrán que hacer gestiones en los dos niveles de gobierno, y si por alguna razón el Estado no puede financiar la parte que le corresponde, quedan canceladas las actividades de apoyo federal. Así mismo, si la caja municipal no dispone del mínimo requerido, entonces el organismo no entra en el programa.

En la contribución de recursos que se obliga a los organismos de servicios para operar los programas, se percibe la política de eliminar el paternalismo del Gobierno Federal o de los estados, hacia las pequeñas comunidades, pero no es a través del condicionamiento económico por el que deben distribuirse los recursos, pues los créditos y apoyos fiscales serán canalizados para aquellos que reúnan mejores condiciones económicas, propiciando una profundización de las disparidades. Sin mantener ese paternalismo que ha dañado a la sociedad mexicana, es necesario implementar formas novedosas de participación, lo cual es un acierto el aceptar como aportación, en la mezcla de recursos, el trabajo de la comunidad. No obstante, la viabilidad de los créditos y apoyos se complica al exigir organismos operadores con autosuficiencia técnica, financieramente sano, y con posibilidades de cubrir costos de operación y mantenimiento. Generalmente las ciudades con población de bajos ingresos, no pueden cubrir los costos de estos servicios.

En la propuesta financiera para los programas de las ciudades de más de 80,000 habitantes, resulta clara la intención de hacer totalmente autosuficientes los sistemas de agua potable, drenaje y de saneamiento, al no otorgar ningún recurso fiscal, lo cual, en sentido estricto, es su eliminación del programa.

Es justo anotar que no es nada despreciable el apoyo hacia los servicios de alcantarillado sanitario (70%), al mejoramiento de la eficiencia (70%) y a los estudios y proyectos (100%), por lo que deben aprovecharse al máximo.

Al precisar los componentes del financiamiento, que incluye en forma abierta los porcentajes de participación entre recursos de crédito, de los organismos operadores y de la iniciativa privada, no se aclara en qué forma podría participar ésta. Se encuentra muy difícil que las empresas privadas quieran o les convenga apoyar algún proyecto específico, o entrar como socios con los organismos públicos; y si así fuera, se plantean varias interrogantes ¿quién va a llevar la dirección y control de la empresa?, ¿qué criterio se van a seguir para operarla? En caso de presentarse un problema social por carencia de agua, ¿va a regir el principio de rentabilidad? Es muy probable que de ser este último, las clases pobres estarán condenadas a la carencia de agua del sistema.

Seguramente la idea de participación se refiere a la privatización total o parcial del sistema. Si fuera lo primero, indudablemente se regiría por el criterio de rentabilidad y de no preverse las condiciones económicas de la población, podrían suscitarse graves problemas sociales, cuya repercusión recaería en el aspecto político. Un caso palpable lo tenemos en la ciudad de Aguascalientes, donde por la privatización del sistema de agua potable la empresa "CASA" encareció los costos al público (hasta 300%), generando un ostensible irritamiento de la población. Analistas políticos aseguran que esta inconformidad constituyó un factor mayúsculo en la obtención de la alcaldía por parte del Partido Acción Nacional.

Considerando que la intención fuera la privatización parcial de algunos de los servicios municipales, sería una política totalmente injusta para la sociedad en su conjunto, porque lo más probable es que las partes del sistema privatizadas de una ciudad serían las correspondientes a las colonias de medio y alto nivel económico, dado que éstas son las únicas que podrían pagar el costo real del servicio; es decir, la empresa privada entraría donde puede haber ganancias y los organismos del estado se harían cargo de las zonas más precarias con una alta carga de subsidio. ¿es acaso esto socialmente aceptable?

Un hecho relevante lo es sin duda la concesión que se dio a la "Empresa "ACAVERDE" en Acapulco, para la recolección de basura en el área turística, donde evidentemente se puede cobrar el servicio a su precio real. Respecto al servicio de agua potable en esta ciudad, es claro que el mayor ingreso y quienes pagan el costo, incluyendo cierta utilidad, es la industria turística, de tal manera que esta ganancia compensa el bajo costo de las colonias populares como una especie de subsidio cruzado.

De privatizarse la administración de agua potable en la zona turística se estaría cometiendo un acto fuera de toda lógica administrativa, económica y social. La fuerte ideología neoliberal, ha llevado a concebir este tipo de propuestas, no solo en este tipo de servicios sino, como hemos visto, en la casi totalidad de las industrias del país que manejaba el Estado; pero permitir el arribo a estos servicios tan elementales, está fuera de todo sentido social. En todo caso, que la iniciativa privada se enfrente al reto de administrar totalmente los servicios para hacerlos eficientes, aplicando la misma medida a todos los sectores sociales y que asuma las consecuencias. Pero surge la pregunta, ¿es capaz la iniciativa privada de atender los problemas sociales?. Definitivamente la respuesta es no, y por tanto, el Estado deberá enfrentarlo.

Por otra parte, es muy extraño que en ningún caso se contemple la participación del municipio para la mezcla de recursos. Si se trata de proteger las arcas del ayuntamiento, debería de considerarse cual es la situación de cada municipio y, de estar en posibilidades, debería contribuir con una parte del financiamiento. Además, de ser un problema que le afecta directamente, debería preocuparse por que las obras y el servicio sean eficientes. Definitivamente los municipios con escasos ingresos no podrán tener una contribución, debiendo entrar en auxilio el propio Estado o la Federación

2.4.10. Del Financiamiento del Programa

En este punto el único cuestionamiento reside en no incluir en el programa a los municipios que no cuenten con un organismo operador de cualquiera de los servicios, dejándolos totalmente a la deriva. ¿por qué no considerar un apoyo para su constitución?. Si se asignan recursos para mejorar la eficiencia de los organismos existentes ¿por qué no para crear nuevos?

2.4.11. De los Estudios y Proyectos

En términos generales es acertada la exigencia de solicitar los estudios de factibilidad y los proyectos por ejecutar bajo un esquema integral, sin embargo, persiste la exigencia de seguir la jerarquización establecida, la cual, como lo señalamos anteriormente, no es viable en todos los casos.

En otro sentido, no resulta fácil estructurar el plan con la participación de la empresa privada, cuyo fin primordial es la ganancia.

Asimismo, la pretendida factibilidad integral incluye la capacidad económica de los organismos operadores, volviéndose un obstáculo para la consecución de los recursos para una gran cantidad de municipios con carencias económicas.

2.4.12. Licitación de las Obras, de las Adquisiciones y de la Supervisión

Como la licitación de obras se basa en la normatividad establecida en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, y sus derivados, no hay cuestionamiento alguno. Pero es criticable la exclusión para la ejecución de las obras por parte de los propios organismos operadores. Si éstos contaran con la capacidad técnica, con el personal suficiente, y con el equipo y maquinaria necesarios, bajo una buena administración, seguramente una obra les puede generar una utilidad que podría ser invertida en el mejoramiento del servicio, en lugar de dejarla a la empresa contratada. En este caso sería correcto que Banobras o la institución proveedora del financiamiento previamente exigiera la capacidad técnica y verificara el buen empleo de los recursos.

2.4.13 De los Procedimientos

El mecanismo establecido para el desarrollo de los programas de financiamiento en cualquier de los sistemas, aunque es muy rígido, tiene planteados todos los procedimientos o pasos a seguir, para poder acceder a los recursos; sin embargo, cada organismo operador de agua potable, drenaje y saneamiento, deberá contar con un equipo de responsables bien capacitados, para cumplir con los requisitos técnicos y administrativos, y a su vez el titular de la dependencia deberá ser muy hábil para gestionar y recibir la autorización de los apoyos estatales y/o municipales, así como de estimar los montos de que dispondrá en sus arcas para tales programas (por cierto, por primera vez se señala en el Manual la posibilidad de obtención de recursos municipales).

Lo anteriormente mencionado conlleva a la necesidad de contar con un organismo eficiente y bien estructurado. Una vez más el programa no va dirigido a los municipios pobres o con problemas de personal y de recursos. Podría darse la posibilidad que el funcionario responsable del organismo operador, fuera bloqueado para recibir los beneficios del programa ya sea por que no es del equipo del gobernador o del presidente municipal (aquí se podrían incluir los ayuntamientos en poder de la oposición) o por ser un mal gestor.

Una omisión clara en el procedimiento, reside en el involucramiento de la iniciativa privada, para la aportación de recursos. En el punto 4.1, donde se presenta la "formalización" del programa, no se considera la participación del financiamiento privado. Tal vez podría señalarse que obedece a una deficiencia del procedimiento, aunque más bien es una revelación o aclaración de la verdadera intención (como anotamos líneas arriba) de la privatización parcial o total de los servicios y no una asociación con grupos particulares en la estructura de la inversión.

En este rubro, por último, conviene indicar que el responsable del programa del crédito, se reserva la entrega de recursos a condición que cuente con ellos o condicionándolo a su integración los provenientes del Estado o de la generación interna de caja. Asimismo, además, de resultar muy burocrático el procedimiento autorizado (el cual podría simplificarse), se demuestra mucha desconfianza, al concentrar los recursos del organismo operador y los del Estado para luego ser reintegrados en obra. Podría darse el caso que por falta de la radicación de los recursos propios a nivel central, que representan un mínimo porcentaje no se liberarían los correspondientes del Estado y del crédito.

Otro aspecto totalmente contradictorio la constituye el inducir, por un lado, el fortalecimiento técnico y administrativo de los organismos de agua potable, y de hecho se exige un buen nivel de eficiencia, para poder otorgar créditos y, por otra parte, se actúa muy paternalmente al administrar los recursos centralmente. No es muy justo al dejar la responsabilidad total de las licitaciones de obra y de servicios a los organismos operadores, pero no así a la administración de recursos. A nivel central se exige madurez y responsabilidad para todo, menos para el manejo de recursos. Metafóricamente hablando, es como si un padre le exigiera independencia económica a su hijo, pero a su vez le administrará sus salarios.

La centralización de los recursos propicia una gran complicación cuando se requieran modificaciones presupuestales, lo cual sucede en la mayoría de las obras. El propio Manual restringe estas modificaciones, hasta en tanto no se hagan los trámites de autorización. Igualmente, los demás trámites administrativos del cierre de ejercicio, seguimiento y control propician un gasto adicional de recursos del organismo ejecutor del programa.

2.5. Instituciones para el Apoyo de los Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado

Para dar seguimiento a la implementación, construcción, supervisión y control de las obras hidráulicas que nuestro país necesita se creo la: Comisión Nacional del Agua (CNA), el 1o. De enero de 1989; teniendo como institución nacional crediticia a Banobras (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos), encargada de proporcionar los recursos financieros de participación federal en concordancia con la puesta en marcha de las obras prioritarias que el país requiere. Estas dos instituciones de carácter nacional tienen una importancia de orden prioritario en la consecución de los programas hidráulicos. Estudiaremos a continuación las funciones, características y estructura, así como su importancia, para el desarrollo municipal y estatal, concretamente del municipio de Acapulco, Guerrero.

2.5.1 Comisión Nacional del Agua (CNA)

Esta institución cumple con funciones como las siguientes:

- Establecer las políticas de uso, dotación y aprovechamiento del agua.
- Coordinar y , en el caso necesario, ejecutar los programas hidráulicos.
- Supervisar la conservación de la calidad del agua potable.
- Establecer los usos alternativos del agua, los lineamientos para concesionar el servicio o bien, las asignaciones pertinentes.
- Planeación, construcción y operación de las obras hidráulicas que competen al orden y Gobierno Federal.
- Controlar el cauce de los ríos, garantizando la seguridad de la infraestructura hidráulica instalada y en operación.
- Prolongar la normatividad en materia hidráulica y otorgar apoyo técnico a los sectores usuarios.
- Propiciar la coordinación de las tres instancias de gobierno municipal y estatal con las dependencias federales.
- Organizar el sistema financiero del agua. (1)

Las líneas estratégicas quedan expuestas en cinco puntos fundamentales:

- 1.) Adecuado sistema financiero del agua, para lograr un pago justo por su consumo obteniendo así recursos para implementar programas hidráulicos.
- 2.) Correcta administración de las aguas nacionales para garantizar su uso y consumo racional

(1) DATOS BASADOS EN EL DOCUMENTO INFORMATIVO DE LA CNA: CONOCE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, ED.S.F.

3.) Normatividad y regulación de las concesiones y permisos para utilización de las aguas superficiales y subterráneas, y la ocupación de las zonas federales.

4.) Atención a la instalación de la infraestructura hidráulica para dotar de agua a los usuarios.

5.) Administración de los recursos humanos, financieros y materiales que la integran.

La CNA se integra bajo la siguiente estructura:

- Una dirección general
- Cuatro subdirecciones generales
- Una subdirección de administración
- Tres unidades de apoyo
- Treinta y dos gerencias estatales
- Seis gerencias regionales

Esta forma organizativa se rige bajo el supuesto de desconcentración, sin fomento de la burocracia .

El responsable de la dependencia es un titular, designado por el Presidente de la República; cuenta a su vez, con tres unidades de apoyo:

- Auditoría
- Jurídica y de información
- Participación ciudadana

Cada unidad se encarga de la vigilancia de los recursos humanos, financieros, materiales; del cumplimiento de las leyes y actualización de la legislación hidráulica; y difundir socialmente los programas que auspicia la institución.

Gerencias Regionales.

Su finalidad institucional consiste en dotar a la Comisión Nacional del Agua, de una instancia desconcentrada a partir de un estudio de cuencas hidrológicas. Intenta darse una correspondencia funcional entre el nivel regional y sus niveles federal y estatal. Existen seis gerencias regionales. (ver cuadro #5)

Cuadro 5

A partir de la ubicación geográfica de los recursos hidráulicos básicos del país, las gerencias regionales tiene la cobertura que a continuación se muestra:

Gerencia regional	Gerencia regional
- Noroeste	- Norte
Sede	Sede
- Obregón	- Torreón
Estados/regiones	Estados/regiones
- Baja California	- Chihuahua
- Baja California sur	- Coahuila
- Sonora	- Región Lagunera
- Sinaloa	- Zacatecas
- Nayarit	- Durango
	- Aguascalientes
Gerencia regional	Gerencia regional
- Lerma balsas	- Noreste
Sede	Sede
- Queretaro	- San Luis Potosí
Estados/regiones	Estados/regiones
- Guerrero	- Tamaulipas
- Michoacán	- Veracruz
- Jalisco	- Nuevo León
- Guanajuato	- San Luis Potosí
- Querétaro	
Gerencia regional	Gerencia regional
Valle de México	sureste
Sede	Sede
- Mérida	- D.F.
Estados/regiones	Estados/regiones
- Estado de México	- Yucatán
- Distrito federal	- Campeche
- Hidalgo	- Quintana Roo
- Morelos	- Chiapas
- Puebla	- Oaxaca
- Tlaxcala	- Tabasco

Gerencias Estatales.

Estas instituciones se responsabilizan de la ejecución de las políticas y los programas nacionales hidráulicos en las 32 entidades federativas ; una por cada estado de la república. Cada una en su demarcación asume la representación de la Comisión Nacional del Agua, frente a las autoridades estatales y municipales.

organizaciones sociales, dependencias, instituciones federales y particulares, representadas a ese nivel.

2.5.2. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)

Es una institución de fomento que canaliza sus recursos financieros siguiendo los criterios políticos del desarrollo nacional, apoyando la construcción de obras y la dotación de servicios públicos indispensables y necesarios para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y de sus actividades económicas. Las inversiones auspiciadas por Banobras están a cargo, de manera directa o indirecta, de los gobiernos de las entidades federativas estatales y de los municipios, cuyo ámbito es perfectamente definido y concreto.

Banobras es una institución participativa acorde con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales de financiamiento de proyectos de inversión, en infraestructura y servicios para el desarrollo, fomentados por las diferentes instancias públicas, los sectores privado y social a través de la mezcla de recursos públicos y privados tanto nacionales como internacionales.

Es destacable el papel de Banobras como banca de fomento del Gobierno Federal, en el financiamiento de planes y acciones con un alto rango de prioridad social para el desarrollo regional, ofreciendo recursos financieros, servicios de asistencia técnica, y operando con índices de rentabilidad y eficiencia institucional sobresalientes.

2.6 Problemática Nacional.

Como bien sabemos, la República Mexicana se encuentra dividida jurídica y territorialmente en 32 entidades federativas y 2429 municipios⁽¹⁾ (incluyendo el Distrito Federal y sus 16 delegaciones políticas); está conformada por un rico mosaico de características en sus 1'956,722 kilómetros cuadrados de superficie. Desde sus cualidades naturales como extensos litorales y lagos, gran biodiversidad de su flora y fauna, contrastante estructura orográfica, diversidad de climas y tipos de suelo; hasta sus rasgos culturales, dentro de los que encontramos una variedad de centros urbanos, grandes obras marítimas y de ingeniería, una diversificada red carretera y de infraestructura eléctrica, sistemas

(1) VALOR CALCULADO CON BASE EN LOS DATOS DEL CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 1995 (RESULTADOS PRELIMINARES) INEGI

de riego agrícolas, etc. constituyen la estructura física del país no esparcida uniformemente en todo el territorio.

Es por lo anterior que los estados y municipios, formados desde sus orígenes por aspectos sociales y políticos, no siguieron una mecánica de distribución equitativa de riquezas y lo más lamentable es que en su desarrollo, siguieron cauces irregulares, teniendo hoy en día una gama divergente entre ellos, por aspectos de extensión, número de habitantes, densidad de población, ingresos y niveles de urbanización, entre los más sobresalientes.

Además, las políticas de desarrollo regional aplicadas durante las últimas cinco décadas, para propiciar un equilibrio en el territorio entre la población y los recursos, fueron subsumidas ante el fuerte centralismo experimentado en las regiones del centro y noreste del país, así como en las tres principales ciudades.

En el análisis teórico sobre el proceso de urbanización aparecen, adicionalmente, algunos elementos que complican la tipología de los municipios y, en forma preponderante, las estrategias urdidas para su buen desenvolvimiento. Estos elementos están íntimamente ligados con los ingresos y con el nivel de urbanización, siendo, por una parte, **el Producto Interno Bruto (PIB) per-cápita**, entendiéndose como la masa de riqueza generada en un ámbito territorial entre su número de habitantes; y, por otra parte, **el grado de urbanización**, definido como la proporción de la población total que habita en localidades clasificadas como urbanas; es decir, que de dos unidades territoriales, por ejemplo dos municipios, con igual proporción de población urbana, se considera con mayor tasa de urbanización aquel cuya población urbana reside en ciudades de mayor tamaño. Esto supone "una mayor concentración de población urbana en un punto geográfico, particularmente si corresponde a una ciudad grande, conlleva características más intensamente urbanas que las presentes en un grupo de ciudades pequeñas. En otros términos, diez ciudades de 100,000 habitantes no equivalen a una de un millón".⁽¹⁶⁾

En un estudio sobre urbanización en México, resulta que en el análisis de estas dos variables: Producto Interno Bruto per-cápita y nivel de urbanización no existe una correspondencia directa, de tal forma que ambas presentan distintos niveles de crecimiento en un mismo periodo dentro de una misma zona. En el caso específico de nuestro país, esto ha venido variando de un periodo a otro. "A nivel nacional, de 1900 a 1940, la tasa de urbanización es mayor que el crecimiento de PIB per-cápita, en tanto que de 1940 a 1970, sucede lo contrario... El crecimiento del PIB per-cápita aumentó en 100 por ciento, respecto a la etapa anterior, mientras la tasa de urbanización, lo ha hecho en un 50 por ciento" ⁽¹⁷⁾.

Este fenómeno se acrecentó en las dos décadas siguientes, pero con un ritmo interno muy disparate en todo el territorio nacional. Mientras en algunas regiones creció el PIB per-cápita más aceleradamente que la urbanización, en otros ha sucedido lo inverso. En los municipios esto mismo se ha venido observando en aquellos que contienen grandes ciudades y los que han mostrado

(16) UNIKEL, LUIS OP. CIT. (P. 33)
(17) IBIDEM (P. 180)

un crecimiento urbano más moderado. Asimismo, en ambos casos se presentan diferentes niveles de crecimiento del PIB per-cápita, llegando a tener cuatro tipos de casos:

- 1.- Municipios con bajo e igual crecimiento tanto del PIB per-cápita como de su nivel de urbanización.
- 2.- Municipios con alto e igual crecimiento del PIB per-cápita que su nivel de urbanización.
- 3.- Municipios con mayor crecimiento del PIB per-cápita que su nivel de urbanización.
- 4.- Municipios con crecimiento del PIB per-cápita menor que su nivel de urbanización.

De esta clasificación podemos identificar fácilmente que la mayoría de los municipios rurales corresponden al primer grupo, o sea, aquellos que tuvieron un bajo crecimiento, tanto del producto interno per-cápita como del nivel de urbanización; por su parte, los municipios que por el contrario, mostraron un alto crecimiento del PIB per-cápita y nivel de urbanización son aquellos donde se concentran los principales centros urbanos industrializados.

Los municipios que presentaron un menor crecimiento del PIB per-cápita respecto a su grado de urbanización son los que se concentraron en ciudades medias con ingresos bajos; los municipios con alto crecimiento del PIB y bajo nivel de urbanización, son los menos, y corresponden a los que presentan ciudades pequeñas con buenos servicios de infraestructura.

De lo anterior, podemos afirmar que la mayoría de los municipios con problemas de provisión de servicios públicos municipales, serían los pertenecientes al grupo cuatro, pues el bajo crecimiento del PIB per-cápita, limita la solventación del costo de los servicios, y esto tiene una correlación positiva con las ciudades que crecen aceleradamente, y presentan altos porcentajes de población económicamente activa desempleada, subempleada y con bajos salarios. Un ejemplo clásico sería la ciudad de Acapulco.

Por otra parte, sin considerar la delimitación territorial del municipio y basándonos en el número de habitantes de cada localidad, el panorama que se presenta en México es el siguiente:

**Número de Localidades y Población Total
Según Tamaño de la Localidad (1990)**

Tamaño de Localidades		No. De Localidades	No. De Habitantes	
De 1	a	99 hab.	108,307	2'190.339
De 100	a	499 hab.	32,244	7'760.320
De 500	a	999 hab.	8,515	5'922.495
De 1,000	a	1,999 hab.	4,216	5'779.036
De 2,000	a	2,499 hab.	734	1'637.734
<hr/>				
De 2,500	a	4,999 hab.	1,364	4'647.586
De 5,000	a	9,999 hab.	609	4'226.294
De 10,000	a	14,999 hab.	197	1'675.588
De 15,000	a	19,999 hab.	96	1'675.588
De 20,000	a	49,999 hab.	167	5'075.188
<hr/>				
De 50,000	a	99,999 hab.	55	3'854.850
De 100,000	a	499,999 hab.	77	18'233.313
De 500,000	a	999,999 hab.	14	8'878.127
De 1'000,000	y	más hab.	7	8'958.366
T o t a l e s			158,602	81'249,845

Fuente: INEGI. Anuario estadístico 1995.(p.16)

De esta información podemos desprender lo siguiente:

- Existen 153.282 localidades con poblaciones muy dispersas de menos de 2,500 habitantes, con una población total de 23'289.924 habitantes (28.6%), que muy difícilmente se les puede dotar de servicios públicos por el alto costo y la imposibilidad de financiarlos, pero por las formas de autosubsistencia de la población sobreviven sin ellos.
- Hay 243 poblaciones de 2,500 a 50,000 habitantes, cuya población de 18'035,065 habitantes representa 22.22% de la totalidad del país, que en la medida que crezcan o logren una mayor concentración, habrá mayores posibilidades de satisfacer plenamente la infraestructura y los servicios urbanos.
- Solo 153 localidades, con poblaciones de 50,000 o más habitantes, concentran 39'924,654 habitantes, es decir, 49.13%, del total, cuyas necesidades de servicios públicos deben atenderse, bajo el riesgo que su

carencia puede provocar graves conflictos de tipo sanitario, social y político. En estas localidades se encuentran la mayoría de los municipios urbanos que parcial o totalmente (en parte o toda el área de las ciudades) presentaron un crecimiento de la tasa de urbanización superior al del Producto Interno Bruto per-cápita en los últimos años.

En un análisis menos desagregado, la caracterización de la problemática en México sobre las necesidades de servicios públicos sería la siguiente: del total de la población, un poco más del 50% reside en localidades menores a 50,000 habitantes, con formas rurales de vida y con bajo crecimiento en su tasa de urbanización, los cuales deberán concentrarse para hacer económicamente posible la provisión de los servicios públicos, ya sea que tengan un bajo o alto crecimiento del PIB per-cápita. La política estatal, en estos casos, debe orientarse hacia el aminoramiento de la dispersión de los habitantes, propiciando las condiciones a su integración en núcleos urbanos con mejores servicios.

Respecto a la otra mitad de la población, encontramos que sólo 153 localidades presentan una tasa de urbanización creciente y, sin llegar a un estudio exhaustivo, basados en la dramática crisis económica de los últimos años, en la totalidad de las ciudades, la tendencia ha sido hacia una baja del ingreso y del crecimiento del PIB per-cápita. A nivel nacional, la calidad de vida de los mexicanos se ha deteriorado de manera alarmante. De acuerdo a los datos proporcionados por el Banco de México el Producto Interno Bruto por habitante se contrajo en 26% al pasar de 4,209 dólares anuales en 1994 a 2,702 en 1995.^(*) Pero este dato es un promedio, pues las contradicciones internas nos muestran una realidad más dramática. La polarización de la riqueza llega al extremo de tener, de un lado, una hiperconcentración de capitales en unas cuantas familias y, por otro, una población de más de 40 millones de habitantes en condiciones de pobreza, de los cuales gran parte habita en las ciudades y otra constantemente está emigrando a ellas. Es decir, la urbanización no ha detenido su paso y el ingreso ha sido mermado brutalmente con las consecuencias claras en materia de bienestar social.

Además, hay que hacer una distinción entre las zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes, cuyos costos de urbanización per-cápita son superiores al de las ciudades medias, por lo que las directrices a seguir por los gobiernos debe encauzarse a propiciar el impulso a las ciudades medias y control del crecimiento en las grandes concentraciones.

Uno de los parámetros más significativos para medir el cubrimiento de la demanda de servicios urbanos, consiste en las obras realizadas para la infraestructura de servicios de agua potable y alcantarillado. Veamos en la siguiente tabla cual ha sido el comportamiento de las inversiones hechas en estos dos rubros durante los últimos 15 años:

(*) ÚLTIMO INFORME DEL BANCO DE MÉXICO, 1996

Recursos ejercidos en agua potable y alcantarillado 1980-1995(¹)
(Miles de Nuevos Pesos)

Año	Total (miles de pesos)	*Incremento o disminución	* % Incremento
1980	8,618	--	--
1981	16,060	7,442	86.4
1982	21,557	5,497	34.2
1983	72,525	50,968	236.4
1984	110,219	37,694	74.0
1985	122,360	12,141	11.0
1986	141,938	19,038	15.6
1987	376,781	234,843	165.5
1988	748,640	371,859	98.7
1989	975,147	226,507	30.3
1990	2'492,636	1'517,489	155.6
1991	3'262,227	769,591	30.9
1992	3'451,781	189,554	5.8
1993	2'642,676	(-)809,105	(-)23.4
1994	1'690,243	(-)952,433	(-)36.0
1995 e	2'944,066	1'253,823	74.2

Fuente: Anuario Estadístico de 1995. INEGI.

* Cálculos realizados por el autor del trabajo.

e=valor estimado.

Los datos anteriores denotan, en general, un crecimiento permanente de las inversiones en la construcción de la infraestructura urbana durante la década de los ochenta -incluso atravesando por la severa crisis de 1982-1986- hasta principios de los 90. Sin embargo, cuando se vislumbraba el supuesto alumbramiento del país al primer mundo, vemos casi un estancamiento de las inversiones en 1992, una caída súbita del 23.4% en 1993 y del 36% en 1994, con relación a sus años anteriores. Tomando en cuenta los datos del año de 1992, la baja de 1994 fue de 1'769,528 miles de pesos, significando un retroceso del 51%.

Estando en plena crisis, en el año 1995 se revierte la tendencia a la baja y se da una sustanciosa inversión de 1,253,823 miles de pesos, 74.2% por arriba de la hecha en 1994. Si asociamos este dato con el vertiginoso incremento del 256.4% en 1983, podemos suponer que el Estado encauza mayores recursos a obras sociales cuando las condiciones de ingreso para la mayoría de la población son más precarias. De ser cierta esta afirmación, tendríamos una magnífica oportunidad para aprovechar los programas, cuya inversión sea destinada a los servicios públicos y mejorar los niveles de bienestar comunitario.

Uno de los programas relativos de mayor impacto, por el monto de los recursos asignados en el sexenio pasado, consistió en el Programa de las Cien Ciudades. Una valoración hecha en 1974 estima que "las acciones emprendidas y la reasignación presupuestal para el apoyo de estas ciudades, han permitido elevar las coberturas de atención de las ciudades medias, con lo que se logró cubrir 82% de las necesidades de agua potable, 67% de alcantarillado, 94% de electrificación y 66% de transporte urbano. A nivel nacional, para el caso de agua potable, se alcanzó el 85% en tanto que alcantarillado se cubrió 70%; las coberturas de alumbrado público, recolección de basura y transporte urbano alcanzan niveles de 65, 70 y 58%, respectivamente"⁽²⁾

En éste programa quedaron fuera las áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes y las ciudades menores de 100,000 habitantes, llevándose a cabo una política tendiente a impulsar el crecimiento de las ciudades medias, por lo que el mayor porcentaje de los recursos invertidos en infraestructura urbana, por lo menos en los últimos seis años, ha sido dirigido hacia estas poblaciones.

Esta política oficial, todavía vigente en el presente sexenio, a su vez impulsada por la fuerte oleada eficientista, si bien ha intentado desalentar tanto la dispersión como la concentración de los asentamientos humanos, sólo ha estado apoyando sustancialmente a los organismos operadores de servicios de las ciudades más consolidadas.

Lo anterior queda plenamente comprobado al observar las cifras sobre la tendencia que ha seguido la cobertura del servicio de agua potable, en las distintas localidades del país, en el periodo comprendido entre 1970 y 1987. Es decir, actualmente se reproduce el desenvolvimiento que han tenido las ciudades más grandes, al mejorar sus condiciones de bienestar en detrimento de los poblados aislados o con pocos habitantes, "al destacar que, en promedio, cuanto más grandes son las localidades mayor es la cobertura y que, en conjunto, se ha dado un aumento absoluto de la población no servida; las localidades de más de cien mil habitantes mejoraron su situación relativa, en tanto que las de menos de cien mil habitantes empeoraron (ver Cuadro)."⁽³⁾

⁽²⁾ CRTEGA LOMEJ ROBERTO. FEDERALISMO Y MUNICIPIO. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA MÉXICO 1994 (P. 117)

⁽³⁾ DUHAU EMILIO. GESTIÓN DE SERVICIOS URBANOS EN MÉXICO. EN SERVICIOS URBANOS, GESTIÓN LOCAL Y MEDIO AMBIENTE. EL COLEGIO DE MÉXICO C.E.R.F.E. 14. EDIC. 1991 (PP. 88 Y 89)

**Distribución del Servicio de Agua Potable
Por Tipo de Localidad en 1979, 1980, 1987.**

Localidad	Población en miles						Cobertura %		
	1970	%	1980	%	1987	%	1970	1980	1987
A. M.	11 641.8	24.1	18 113.9	27.3	25 283.7	28.7	91.4	90.2	92.1
C. M.	8 109.4	16.8	12 866.7	19.4	20 331.3	23.1	82.7	85.9	82.9
C. A.	603.1	1.3	949.5	1.4	1 371.0	1.6	80.2	83.4	80.3
L. M.	27 870.9	57.8	34 435.8	51.9	40 985.2	46.6	41.9	53.5	50.5
Nacional	48 225.2	100.0	66 365.9	100.0	87 971.2	100.0	61.2	70.2	70.4

A.M. = Areas Metropolitanas (México, Guadalajara y Monterrey).

C.M. = Ciudades Medias, de 100,000 a 1'000,000 de habitantes.

C. A. = Centros de Apoyo, de 50,000 a 100,00 habitantes.

L.M. = Localidades Medias, de menos de 50,000 habitantes.

De cualquier manera, la cobertura de servicios públicos en los centros urbanos medianos aún tienen deficiencias; en las grandes zonas metropolitanas, aunque los servicios públicos en las áreas centrales o en las habitadas por los sectores sociales altos son de primer nivel, en la periferia e incluso en algunas colonias populares la marginalidad es atroz; y en las ciudades pequeñas o en las poblaciones con más cualidades rurales, la demanda insatisfecha es mayor. En suma, casi ninguna ciudad del país se escapa de la problemática dentro de cualquier modalidad en materia de servicios públicos.

"De manera general se puede evidenciar una serie de problemas que son comunes a los distintos servicios públicos, en la mayor parte de los municipios mexicanos. Estos problemas son de cobertura, de financiamiento y de tipo administrativo. De cobertura, porque ningún servicio público municipal ha logrado la atención a todos los grupos de su población, y donde la dispersión en ciertos espacios geográficos, particularmente en el ámbito rural dificulta el alcanzar coberturas totales. El financiamiento presenta varias aristas: por un lado lo limitado de los recursos municipales, pero también los problemas de tarificación y la complejidad y dificultad para acceder a otras fuentes de financiamiento. Dentro de los problemas de tipo administrativo encontramos carencia de personal capacitado, falta de sistemas administrativos adecuados, ausencia de tecnologías modernas y vicios de tipo legal o normativo"⁽²⁾

No es el caso ahondar o elaborar un diagnóstico para determinar cada uno de los servicios públicos municipales, ya que existen bastantes autores y estudios relativos al tema:⁽²⁾ basta señalar, aunado a lo anotado, que la situación prevaleciente en los distintos ámbitos de los gobiernos estatales y municipales, está marcada por lamentables desigualdades entre unos y otros.

⁽²⁾ MEJÍA LIRA, JOSE. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. OP CIT (P.55)

⁽²⁾ CONSULTAR A MEJÍA LIRA, Y GARCÍA DEL CASTILLO R. Y OTROS AUTORES EN "DOCUMENTOS DE TRABAJO" DEL 1 AL 12

La propia geografía del país y el proceso histórico de centralización, ha provocado los contrastes presentes. En la medida que los municipios tengan menos recursos o estén más aislados física y políticamente del centro, mayores son sus carencias en todos los ámbitos. El fenómeno concentrador propicia la acumulación de beneficios en unos y daños en otros. La economía de escala en las áreas desarrolladas atrae a los mejores capitales por las posibilidades inmediatas de su recuperación y de ganancia, mientras en las atrasadas las posibilidades de inversión son casi nulas.

El Estado no debe ser ajeno a este panorama y la manera más firme de reconocerlo es en la aplicación de programas de industrialización, vivienda, salud, y servicios públicos, en los que se dé prioridad a las regiones más pobres.

La dinámica de urbanización seguirá su curso a lo largo y ancho del territorio nacional. La iniciativa privada seguirá buscando la rentabilidad de sus capitales, y si los servicios públicos no pueden ser negocio los deben tomar los gobiernos estatales o municipales, pero si dejamos a estos últimos la responsabilidad de administrarlos en las condiciones actuales no vislumbramos buenos resultados. "De los 2.387 municipios del país⁽²⁴⁾, tan solo algunos cuantos están realmente en posibilidad de cubrir con su papel específicamente en materia de servicios. En las áreas rurales la capacidad de los ayuntamientos se ve seriamente cuestionada por la fuerte dependencia financiera, respecto a las participaciones. Ni la mínima operación sería posible de no contar con estos recursos".⁽²⁵⁾

(24) EL DATO DEL AUTOR DIFIERE DEL NUESTRO PORQUE LO HEMOS ACTUALIZADO.

(25) GARCÍA DEL CASTILLO RODOLFO, LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. DOCUMENTO DE TRABAJO N°3. CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONÓMICAS, MÉXICO 1992 (P.25)

Capítulo Quinto

LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO EN EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ, GUERRERO: UNA PROPUESTA

I. MARCO JURÍDICO

1.1 A Nivel Nacional

Este punto ha sido desarrollado ampliamente en nuestro capítulo anterior

1.2. A Nivel Estatal

1.2.1.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

De conformidad al artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Lo anterior se complementa con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 41: " el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

En base a lo anterior, la constitución del estado libre y soberano de Guerrero contiene sus propias disposiciones sin contravenir la estipulaciones de las Constitución Federal, para normar su ejercicio en la materia.

Así, en la parte dedicada al municipio libre, la Constitución del Estado, establece la competencia de las leyes orgánicas municipales para el establecimiento de los servicios públicos de la administración municipal, siendo éstos los mismos que integran la fracción III del artículo 115, mismos que hemos señalado con anterioridad, lo cual no es limitativo de los servicios que el ayuntamiento debe tener a su cargo, pero si son los de atención prioritaria.

Las constitución local considera también la facultad del estado para celebrar convenios con los municipios, para asumir la prestación de los servicios públicos municipales y señala las bases de observación obligatoria en estos casos.

1.2.2.- Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guerrero 1993-1999.

El documento que asimila las demandas económicas, sociales y políticas de la ciudadanía en el estado de Guerrero; es el Plan Estatal de Desarrollo, como sustento para la realización de las acciones de gobierno durante un sexenio de la administración pública estatal.

En este documento se reflejan los objetivos, políticas, estrategias y líneas de acción características de cada gestión gubernamental en este sexenio.

El Plan Estatal de Desarrollo constituye el instrumento normativo de política económica y social orientado a brindar solución a los problemas socioeconómicos de la entidad, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

El plan surge, se nutre y se enriquece con la comunicación entre la ciudadanía y las autoridades, donde se contemplan las estrategias y la coordinación de acciones, así como la participación y concertación con los sectores social y privado.

El objetivo general del Plan Estatal de Desarrollo del estado de Guerrero es: "impulsar el desarrollo integral de Guerrero, mejorando y fortaleciendo su economía, y que ésta se traduzca en mejores condiciones de vida, para avanzar hacia una sociedad más justa y equitativa". (1)

En este plan estatal se reflejan los objetivos, estrategias, políticas y líneas de acción en cuatro rubros: 1) gobierno; 2) desarrollo económico; 3) infraestructura básica; y, 4) desarrollo social.

En el rubro gobierno se señalan los objetivos, políticas, estrategias y líneas de acción contemplados para cada uno de los objetivos que lo integran, tales como: desarrollo político; modernización administrativa; modernización legislativa; planeación, descentralización y desarrollo regional; finanzas públicas; justicia y seguridad pública; derechos humanos; fortalecimiento municipal; población y desarrollo; participación comunitaria; comunicación social; y, acción agraria.

El rubro desarrollo económico contempla los renglones de: agricultura; fruticultura; cococultura; silvicultura; ganadería; pesca y acuicultura; industria y manufacturas; minería; artesanías; turismo; comercio y abasto; y, financiamiento para el desarrollo.

En infraestructura básica se contiene lo relacionado con: comunicación y transporte; agua potable y alcantarillado; electrificación; vivienda y suelo urbano; y, ecología.

(1) PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE GUERRERO 1993-1999 PAG. 8.

Por último, en desarrollo social se hace referencia a los renglones de: salud; asistencia social; educación; cultura; deporte y juventud; participación social de la mujer; e indigenismo.

1.2.2.1.- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero (COPLADEG).

Los COPLADEG son organismos colegiados estatales dedicados a promover y coadyuvar a la formación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, a la vez son el mecanismo de compatibilización en la expresión local, del esfuerzo de los gobiernos federal, estatal y municipal en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, así como la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los sectores sociales. Tienen tres características :

1. Cubren las etapas del proceso de planeación a nivel estatal
2. Son integrantes del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación, y
3. Son el principal y más importante mecanismo de coordinación entre las instancias de gobierno.

1.2.2.1.1 Funciones del COPLADEG:

- Promover y coadyuvar con la participación de los sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, buscando su congruencia con los planes a nivel global, sectorial y regional formulados por el Gobierno Federal
- Fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los planes global, estatal y municipal, así como de los programas sectoriales.
- Coordinar el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo para adecuarlo a las previsiones de los planes que formule el sector público federal e incidir en el nivel estatal, así como coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

- Promover la coordinación con otros comités para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales, solicitando a través de la Secretaría de Hacienda la intervención de la Federación para tales efectos.
- Fungir como órgano de consulta de los gobiernos federal, estatal y municipal sobre la situación socioeconómica de la entidad.
- Formular y proponer a los ejecutivos federal y estatal, los programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad, a fin de enriquecer los criterios de definición de los presupuestos de egresos.
- Aportar criterios para la toma de decisiones en relación a los demás instrumentos macroeconómicos, tales como política tributaria, de subsidios y financiera.
- Actuar en la instrumentación de las estrategias intersectoriales, como son la descentralización de la vida nacional, política nacional de empleo, etc.
- Sugerir a los ejecutivos federal y estatal, los programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Unico de Desarrollo, con el propósito de coadyuvar al logro de los objetivos de desarrollo.
- Proponer a los gobiernos federal, estatal y municipal, medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos de los propios comités y acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales, especiales y de grupos de trabajo.

1.2.2.2.- Integración del COPLADEG.

Este órgano está integrado por:

- Un presidente, que corresponde al gobernador del estado.
- Un coordinador general, cargo que regularmente recae en el titular de la dependencia estatal encargada de los asuntos de planeación, presupuestación y programación.
- Un secretario técnico, que es el delegado regional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Los titulares de las dependencias del gobierno del estado que participen en el comité.

- Los titulares de los órganos regionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal que participen en el comité.
- Los titulares de las comisiones en donde participan los sectores público, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la entidad.
- Los presidentes municipales del estado, que forman parte del comité.
- Los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios, que forman parte del comité.
- Los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y campesinos, así como de las sociedades cooperativas que formen parte del comité.
- Los representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación, que formen parte del comité.
- Los senadores de la República y los diputados locales, integrantes del comité.

En el Convenio Unico de Desarrollo (CUD), el gobernador del estado se compromete a promover la creación y fortalecimiento de comités municipales para el desarrollo, con características y funciones afines y congruentes a las del COPLADEG y del municipio correspondiente, así como apoyar técnica y financieramente su operación, propiciando su vinculación con el sistema estatal de planeación.

1.3.- A Nivel Municipal

1.3.1.- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.

Las leyes orgánicas municipales son expedidas por la legislatura local y tienen como objeto reglamentar las normas de las Constitución del estado en lo referente al municipio.

Cada estado cuenta con una ley orgánica municipal denominada, en el caso, del estado de Guerrero Ley Orgánica del Municipio Libre o Código Municipal.

Esta ley reglamenta las disposiciones constitucionales en materia de prestación de servicios municipales; enumera los servicios de carácter público municipal determinados en el artículo 115 constitucional, estableciendo además, las bases relacionadas a su organización, funcionamiento y operación.

En los ayuntamientos se contempla la institucionalización de una comisión entre los regidores, cuyo objetivo es controlar y vigilar el funcionamiento de los órganos encargados de la prestación de los servicios públicos municipales.

Las leyes orgánicas municipales contemplan en un apartado específico de un capítulo, las normas de los servicios públicos municipales que posteriormente los ayuntamientos se encargan de reglamentar.

El contenido de este apartado básicamente es el siguiente:

- Establece que los municipios tendrán a su cargo la prestación de los servicios públicos consignados en la Constitución local.
- Expresa la posibilidad que dichos servicios públicos los preste el municipio con el concurso del estado, cuando así fuere necesario y las normas para determinar la participación del estado en estos casos, ya sea por medio de convenios entre los municipios y el estado o con la intervención de la legislatura, cuando el servicio se preste en forma deficiente por el municipio.
- Dispone que la prestación de los servicios será realizada por el ayuntamiento e indica los servicios que podrán ser concesionados a los particulares para ser prestados por ellos.
- Define cuáles servicios no pueden ser concesionados, como el de seguridad pública, tránsito, agua potable y alcantarillado, alumbrado público, entre otros.
- Consigna expresamente el impedimento para otorgar una concesión de servicios públicos municipales a los miembros del ayuntamiento, servidores públicos, sus cónyuges, parientes consanguíneos, parientes por afinidad civil y a las empresas en las cuales sean representados o tengan intereses económicos los servidores públicos; siendo nula de pleno derecho la concesión otorgada en contravención a esta norma.
- Establece las bases generales para el otorgamiento de las concesiones, su funcionamiento y los casos cuando la concesión deba cancelarse.
- Se consigna la figura jurídica de la requisa de los bienes destinados a la prestación del servicio, de acuerdo a la normatividad expedida por la legislatura del estado, para cuando los servicios concesionados estén prestados en forma irregular.
- Contempla las normas generales para que los municipios del estado correspondiente celebren convenios a efecto de prestar coordinada y asociadamente los servicios públicos que tienen encomendados" (2)

(2) MANUAL DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES. OP CIT PAG. 28.

1.3.2.- Ley de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco, Número 51.

La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco es un organismo público descentralizado que fue creado como entidad de la administración pública paraestatal del estado de Guerrero, dotándola de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con amplias facultades técnico administrativas para garantizar el abasto del agua en el puerto.

El funcionamiento de la comisión se encuentra regulado por la Ley de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco, número 51, la que en su artículo 5o. hace referencia a los objetivos y atribuciones que otorga a la Comisión enunciándolas en los siguientes términos :

"La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco tiene como objetivos: estudiar, planear, presupuestar, ejecutar y evaluar los proyectos de obras y servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento y disposición de aguas, así como operar y administrar estos servicios, en el municipio de Acapulco con el propósito de coadyuvar a su desarrollo integral y al bienestar social, para lo cual tendrá las siguientes atribuciones :

I.- Construir, conservar, mantener, ampliar, operar y administrar, con eficiencia, el Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y Plantas de Tratamiento de Agua Potable y Residual;

II.- Prestar con eficiencia los servicios públicos de agua potable y alcantarillado y plantas de tratamiento de agua potable y residual, saneamiento y manejo de lodos;

III.- Realizar los estudios geohidrológicos requeridos para la identificación de fuentes de abastecimiento de agua;

IV.- Elaborar los estudios y proyectos para la construcción de sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento de aguas, y dictaminar, desechar y autorizar, según sea el caso, los proyectos que le presenten los particulares;

V.- Prestar asistencia técnica a las comisarías municipales y al público en general en la construcción, conservación, mantenimiento, operación de sistemas de agua potable y alcantarillado, plantas de tratamiento de agua, letrinas y fosas sépticas, o realizar dichas actividades directamente;

VI.- Contratar crédito con instituciones públicas y privadas y responder de los adeudos con su propio patrimonio y con los ingresos que perciba;

VII.- Proponer y ejecutar obras y servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento de agua, por sí o a través de terceros con la cooperación y participación de los colonos y vecinos organizados;

VIII.- Celebrar todo tipo de actos y operaciones lícitos relacionados con su patrimonio inmobiliario;

IX.- Coordinar sus acciones con las dependencias y entidades de la administración pública federal y del estado y concertar con los sectores social y privado, para la planeación y ejecución de programas y planes en materia de agua potable, alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento de agua;

X.- Aprobar las tarifas o cuotas por los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, tratamiento, saneamiento y manejo de lodos, así como determinar, notificar, cobrar o gestionar el cobro de las mismas por la prestación de los citados servicios; asimismo, en su caso, aprobar las tarifas a las que se sujetarán las prestaciones al público en la conducción, distribución, suministro o transportación de agua potable que realicen los particulares o empresas concesionarias;

XI.- Administrar los recursos humanos, materiales y financieros en los términos que señalen las leyes y demás disposiciones administrativas aplicables;

XII.- Vigilar en el ámbito de su competencia la aplicación de esta Ley; la Ley del Sistema Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero y las demás leyes y disposiciones administrativas en materia de agua potable, alcantarillado y plantas de tratamiento de agua, y las demás atribuciones que señala esta ley y otras disposiciones legales aplicables.

El ayuntamiento del municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, podrá otorgar la concesión total o parcial a particulares para la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario, así como para la construcción, operación, conservación y mantenimiento de planta de tratamiento de aguas residuales y manejo de lodos, la comisión estará facultada para celebrar todo tipo de contratos para la prestación de servicios o de obras públicas". (4)

De conformidad con el artículo 6o., el patrimonio de la comisión se encuentra integrado de la siguiente forma:

- I. Los activos fijos, bienes muebles e inmuebles, mobiliarios y equipos, maquinaria y en general todos los bienes que actualmente forman parte de la Comisión de Agua Potable y Obras Urbanas de Interés Social del Municipio de Acapulco;
- II. Los ingresos propios;
- III. Las aportaciones que realicen las autoridades federales, estatales y municipales y los sectores social y privado;
- IV. Los recursos provenientes de los financiamientos obtenidos, y

(4) LEY DE LA COMISIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO. PAG. 11-13

V. Los demás bienes y derechos que forme parte de su patrimonio por cualquier título legal". (1)

El artículo 7o. especifica que se entiende por "ingresos propios de la comisión, las cantidades que los usuarios paguen por la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento de agua (potable y residual), así como aquellos que perciba por el pago extemporáneo, multas, otros ingresos por servicios técnico-administrativo y demás accesorios legales...". (2)

De acuerdo con esta ley, la comisión estará integrada por dos órganos: 1) de administración; y 2) de control.

El órgano de administración lo integra el consejo de administración y el director general.

El artículo 10 señala la forma en que esta constituido el consejo de administración:

- "I.- El presidente municipal de Acapulco de Juárez, Guerrero, quien lo presidirá;
- "II.- Un representante de la Secretaria de Planeación, Presupuesto y Desarrollo Urbano del Estado;
- "III.- Un representante de la Comisión Nacional del Agua;
- "IV.- Un representante de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero; y,
- "V.- Un representante de los usuarios que designará y removerá el presidente del consejo de administración". (3)

En el artículo 11 se encuentran contenidas las atribuciones que otorga la ley al consejo de administración, siendo lo siguiente:

- I.- Aprobar el programa de actividades y los presupuestos de ingresos y egresos de la Comisión;
- II.- Aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio y el informe de actividades de organismo que presente el director general, en cada reunión del consejo;
- III.- Aprobar el otorgamiento y contratación de financiamiento para lo cual autorizará que se graven los inmuebles propiedad de la Comisión;

(1) IBIDEN, PAG. 13.

(2) IBIDEN, PAG. 14.

(3) IBIDEN, PAG. 14

- IV.- Autorizar al director general a celebrar convenios con autoridades federales, estatales y del municipio de Acapulco, para la ejecución de la programación que contemplen la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, así como la construcción, operación y conservación de plantas de tratamiento de agua potable y residual ;
- V.- Constituir, a propuesta del director general, juntas administradoras de agua potable y alcantarillado en las localidades rurales del municipio, las que formarán parte de la estructura orgánica de la Comisión, con la integración y facultades que para dichas juntas prevé la Ley del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero.
- VI.- Conocer las propuestas de concesiones a particulares para la prestación de los servicios públicos a cargo de la Comisión y proponerlas al ayuntamiento para su otorgamiento de acuerdo a las disposiciones legales aplicadas;
- VII.- Designar a propuesta del director general, a los servidores públicos de nivel medio de la Comisión;
- VIII.- Aprobar y modificar la estructura orgánica y funcional de la Comisión;
- IX.- Aprobar los programas de recursos humanos, establecer el tabulador de salarios, los catálogos de puestos y las condiciones generales de trabajo, conforme a los lineamiento que establece el ayuntamiento;
- X.- Aprobar y modificar a propuesta del director general, el reglamento interior, el manual de organización y demás manuales que requiera el organismo; y.
- XI.- Las demás atribuciones que le otorguen otras disposiciones legales".
(7)

El director general deberá ser un ciudadano mexicano con experiencia en administración y desarrollo urbano, quien será nombrado y removido, a propuesta del presidente, por el consejo de administración y aprobado por la mayoría de sus miembros. El artículo 14 contiene las atribuciones que le competen al director general:

- "I.- Planear, conducir, controlar y evaluar la operación de la Comisión;

(7) IBIDEN. PAG 15-16.

- "II.- Representar a la comisión, con todas las facultades que la ley le confiere y el consejo de administración le desplegué y otorgar y revocar poderes generales y especiales a favor de servidores públicos subalternos;
- "III.- Administrar los recursos humanos de la Comisión; nombrar y remover a los servidores públicos del organismo, con excepción del nivel medio y manejar las relaciones laborales con el personal, de conformidad con las leyes aplicables en la materia;
- "IV.- Administrar los recursos materiales y financieros de la Comisión;
- "V.- Suscribir créditos con instituciones públicas y privadas, previa aprobación del consejo de administración;
- "VI.- Ejecutar los acuerdos del consejo de administración y del c. Presidente municipal;
- "VII.- Determinar créditos fiscales por la prestación de los servicios públicos de agua potable y residual; notificarles a los usuarios y cobrarlos aún por la vía económica-coactiva, en los términos que proceda conforme al Código Fiscal Municipal y demás disposiciones legales y administrativas aplicable;
- "VIII.- Ordenar al personal de la comisión, la práctica de visitas de inspección en inmuebles, locales y establecimientos de cualquier tipo, para verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y administrativas en materia de agua potable y alcantarillado sanitario, así como para aplicar sanciones por infracciones o violaciones a las disposiciones mencionadas;
- "IX.- Someter al consejo de administración los proyectos y programas, presupuestos, informes de actividades, reglamento interior, manuales y todos los asuntos que deba conocer dicho órgano colegiado, de conformidad con esta ley y demás ordenamientos legales aplicables;
- "X.- Resolver los recursos administrativos que interpongan los usuarios inconformes con los actos y cobros que realice la Comisión por los servicios públicos que presta;
- "XI.- Autorizar las garantías del interés fiscal que ofrezcan los usuarios y suspender el procedimiento administrativo de ejecución;
- "XII.- Autorizar conforme a las disposiciones aplicables, la celebración de actos y contratos de los que puedan resultar derechos y obligaciones para la Comisión;

- "XIII.- Acordar con el C. Presidente Municipal, los asuntos que por su importancia así lo requieran;
- "XIV.- Recibir en acuerdo al subdirector general, directores de área y demás servidores públicos subalternos de la Comisión y en audiencia, al público general;
- "XV.- Proponer al consejo de administración el acuerdo de adscripción de las unidades administrativas de la Comisión, así como la creación de oficinas regionales;
- "XVI.- Emitir acuerdos delegatorios de facultades en favor de servidores públicos subalternos, determinando la forma y términos en que serán ejercidas las funciones que el reglamento interno de la Comisión otorgue a las unidades administrativas; y.
- "XVII.- Las demás atribuciones que le otorgue esta ley y demás disposiciones legales y administrativas o que le confiera el consejo de administración". (*)

El órgano de control esta a cargo de la comisión de vigilancia, la cual se encuentra integrada por un representante de la contraloría general del estado, el sindico procurador del ayuntamiento de Acapulco que conozca de asuntos financieros y de inversiones y el contralor del ayuntamiento.

La presidencia de la comisión de vigilancia se rotará entre sus integrantes trimestralmente en el orden que menciona el párrafo anterior.

De conformidad con el artículo 16, la comisión de vigilancia tendrá los siguientes atribuciones:

- I.- Realizar auditorias técnicas, legales, administrativas, financieras y contable a las unidades administrativas de la comunicación;
- II. - Dictaminar los estados financieros de la comisión;
- III.- Rendir opinión técnica sobre la estructura orgánica de la Comisión;
- IV.- Verificar que los inventarios de recursos del organismo se actualicen permanentemente;
- V. - Vigilar el cumplimiento de las normas técnicas a las que deba sujetarse la Comisión en la prestación de los servicios públicos a su cargo;
- VI.- Verificar la observancia de las disposiciones legales por parte de los servidores públicos de la comisión;

(*) IBIDEN, PAG. 16-18.

VII.- Presentar informes sobre sus actividades al consejo de administración; y.

VIII.- Las demás atribuciones que le otorgue esta ley y demás disposiciones legales y administrativas aplicables". (7)

Con relación a la prestación los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, el artículo 19 señala que "están obligados a solicitar a la comisión de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y el tratamiento de aguas residuales, en los lugares donde existan dichos servicios, los poseedores, por cualquier título, de:

I.- Predios edificados

- II.- Predios no edificados cuando frente a los mismos existan instalaciones adecuadas para que los servicios sean utilizados, y
- III.- Giros o establecimiento mercantiles, industriales, de prestación de servicios y de cualquier otra actividad que por su naturaleza estén obligados al uso del agua potable y alcantarillado". (10)

El artículo 21 dice que "al establecerse los servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario en los lugares que carecen de ellos, la comisión notificará a los interesados por medio de publicaciones en la Gaceta Municipal del Ayuntamiento de Acapulco y en el diario de mayor circulación de la localidad para el efecto de que cumplan con las disposiciones de esta ley, pudiendo en su caso utilizar cualquier otra forma de notificación a fin de que los interesados tengan conocimiento de la existencia de dichos servicios". (11)

Los usuarios están obligados a cubrir los pagos de los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que preste la comisión, con base en las tarifas o cuotas autorizadas.

Para la fijación de las cuotas y tarifas por los servicios públicos y administrativo que presta la Comisión, se deberán considerar los costos de operación, de administración, de conservación, de mantenimiento y de mejoramiento del sistema municipal de agua potable y alcantarillado y planta de tratamiento de agua, el servicio de la deuda, la solidez financiera del organismo operador, la clasificación del usuario en función de la capacidad de pago y un porcentaje de recuperación de valor de activo e inversiones.

La Comisión deberá revisar y ajustar las cuotas y tarifas mensualmente para su actualización, considerando el índice nacional de precios al consumidor, publicado por el Banco de México.

(1) IBIDEN PAG. 19
(2) IBIDEN PAG. 20
(3) IBIDEN PAG. 21

3.3. Decreto no. 52 que establece las tarifas de los servicios de agua potable y alcantarillado por el municipio de Acapulco.

El Decreto no. 52 que establece las tarifas del los servicios de agua potable y alcantarillado para el municipio de Acapulco publicado en periódico oficial del gobierno del estado el 6 de mayo 1994 contiene la información de cada uno de los cobros que realiza la comisión y su forma de calcularlo. En forma ilustrativa se presentan algunos de ellos:

Artículo 10.- Los propietarios o poseedores de inmuebles que soliciten a la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del municipio de Acapulco, la instalación de una toma de agua potable del servicio público, pagarán conforme a las tarifas aprobadas.

Artículo 11.- Los propietarios o poseedores de inmuebles destinados a uso doméstico y no doméstico (comercial, industrial de prestación de servicios y similares), que soliciten la instalación de tomas con los diámetros que a continuación se enumeran, pagarán dichos servicios conforme a las tarifas aprobadas para tal efecto.

Artículo 16.- Los propietarios o poseedores de inmuebles que soliciten a la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco, la conexión a la red de alcantarillado sanitario, pagarán dicho servicio conforme a las tarifas aprobadas.

Artículo 17.- Por la reconexión del servicio público de agua potable, se pagará conforme a las tarifas aprobadas.

Artículo 19.- Los usuarios del servicio público de agua potable pagarán a la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco, el volumen de agua registrado mensualmente por los aparatos medidores instalados en los predios o locales, conforme a las tarifas aprobadas.

1.3.4.- Reglamentos Municipales de Servicios Públicos.

Con base a la facultad reglamentaria consignada en la Constitución Federal y en las constituciones locales respectivas, los ayuntamientos expiden reglamentos en materia de prestación de servicios públicos a su cargo.

En estos reglamentos se declaran de utilidad pública e interés social los servicios públicos en cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento; facilitan la aplicación de la ley que mediante estos instrumentos jurídicos, establecen el conjunto de normas generales de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad en esta materia.

Por tal razón, tanto las autoridades municipales, como la misma comunidad deben procurar el funcionamiento adecuado de los servicios al igual que un mantenimiento constante de estos.

"Es importante que la administración cuente con los reglamentos para la prestación de servicios públicos por las siguientes razones:

- Al establecer normas obligatorias para la acción pública se asegura el buen cumplimiento y una operación eficiente en la prestación de los servicios públicos.
- Condiciona y orienta el actuar de los particulares, como usuarios de los servicios y garantiza la atención de los intereses comunes.
- Es una fuente generadora de ingresos adicionales para el municipio por las sanciones originadas por el incumplimiento de las normas". (12)

Algunos aspectos que contienen estos reglamentos son:

- "Disposiciones generales donde se define el objeto del reglamento.
- La determinación de la dependencia u órgano responsable de proporcionar los servicios públicos.
- Forma de prestación del servicio, sea directo, por organismo descentralizado, empresa paramunicipal, fideicomiso, concesión, convenio estado-municipio, o por asociación municipal.
- Los derechos, obligaciones y responsabilidad de los usuarios.
- Los términos y condiciones en que se proporcionara el servicio y causas de su interrupción.
- Forma de financiamiento utilizado para la prestación del servicio.
- Las causas que provoquen las infracciones y sanciones para quienes no cumplan estos reglamentos". (13)

(12) MANUAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. OP. CIT. PAG. 28.

(13) MANUAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. OP. CIT. PAG. 29.

1.3.5.- Bando de Policía y Buen Gobierno.

El Bando de Policía y Buen Gobierno contiene un conjunto de normas que regulan el funcionamiento de la administración municipal en relación con la vida comunitaria.

"En materia de prestación de servicios públicos municipales considera lo siguiente:

- Define e identifica los servicios públicos que le corresponderá prestar al ayuntamiento.
- Dispone las formas de administración bajo las cuales se prestarán los servicios públicos.
- Determina los derechos y responsabilidades, tanto de los usuarios como de los órganos administrativos.
- Reglamenta de manera específica las disposiciones que deberán observarse para el funcionamiento de servicios públicos.
- Señala los casos de infracción que cometen los usuarios del servicio, así como las sanciones que se harán acreedoras las personas que no cumplan con lo establecido en el Bando". (1)

1.3.6.- Plan Municipal de Desarrollo.

El Plan Municipal de Desarrollo es el instrumento normativo que rige las acciones de la administración municipal durante un trienio de gobierno.

En él se registra la situación que guarda el municipio con relación a los factores productivos y, a la vez, enuncia las demandas de la población captadas por conducto de las diversas instancias durante el periodo de campaña.

De igual forma, se reflejan las necesidades que la ciudadanía considera deben ser atendidas por el gobierno en forma prioritaria durante los tres años de gobierno.

Los municipios tienen la capacidad jurídica para determinar los principios de su planeación, sin embargo, existen causas fundamentales para impedir a que la planeación municipal no sea totalmente autónoma. La primera causa es de orden económico, pues no cuenta con los recursos suficientes para instrumentar un desarrollo autónomo; en segundo lugar, existe el orden político, pues los

(1) LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, GUÍA TÉCNICA No. 9 INAP MEXICO 1985 PAG. 9.

municipios son componentes de un estado nacional, por lo cual deben de hacer suyas las políticas generales del desarrollo, además de que los recursos aplicados en su jurisdicción, principalmente son de origen estatal y federal. Por las razones anteriores, la planeación municipal se caracteriza por ser dependiente del esquema de la planeación nacional.

Los comités de planeación municipal son órganos colegiados que participan activamente en el proceso de planeación dentro del municipio; además, promueven y participan en la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos estatal y federal en materia de responsabilidad municipal; y, apoyan la coordinación de la evaluación de programas y obras con la participación de la comunidad.

Ante la necesidad de que los comités de planeación municipal funcionen adecuadamente, es necesario que los ayuntamientos cubran ciertos requisitos y efectúen algunas acciones, tales como: disponer de la información sobre sus condiciones y necesidades, de los programas y proyectos de las otras instancias de la administración pública que incidan en el municipio y, sobre todo, informarse de las alternativas técnicas y de la factibilidad de los proyectos de inversión; organizar a la comunidad para constituir los canales de comunicación entre autoridades, el órgano de planeación y la población; participar activamente en los COPLADEG; formular con la debida anticipación los presupuestos de ingresos y egresos y adecuarlos al proceso de planeación; elaborar y controlar el plan de desarrollo urbano y desarrollo económico municipal; participar en la creación y administración de las reservas territoriales y zonas de reserva ecológica; controlar el uso del suelo e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra; elaborar y expedir los reglamentos de servicios públicos y demás funciones municipales; colaborar en la expedición de normas e instrumentos de control, evaluación y programación, y vigilar la aplicación de los empréstitos municipales. Es necesario asentar que los comités de planeación municipal deberán ser asesorados por las funcionarios y técnicos del COPLADE.

El espacio temporal de la planeación municipal es regularmente de tres años y está constituido por programas operativos anuales; esto no significa impedimento alguno para elaborar planes de mayor alcance, aunque la renovación de las autoridades municipales cada tres años, significa una limitación para los planes de largo plazo.

El contenido de un plan de desarrollo municipal comprende regularmente un análisis económico y social por sectores; un diagnóstico sobre los aspectos físicos y demográficos del municipio; la descripción de objetivos, estrategias y principales líneas de acción con criterio sectorial, y las propuestas de inversión pública coordinada de la Federación, el estado y el municipio.

Es importante destacar que ya existen leyes estatales de planeación acordes con la respectiva del orden federal, obligando a los municipios a adoptar esta técnica racionalizadora, modificando la relación entre el gobierno estatal y el municipal.

El establecimiento de la planeación municipal debe ser un proceso gradual y no una moda de pronto desecho, tiene que ser de aproximaciones sucesivas, ya que la mayoría de los municipios mexicanos no cuentan con capacidad técnica y recursos para enfrentar las necesidades latentes, por lo cual a veces el plan municipal se convierte en un documento de lamentaciones y no en una actividad nacional.

1.3.6.1 Los Convenios Únicos de Desarrollo Estado-Municipio.

A partir del establecimiento del Convenio Unico de Coordinación del 5 de febrero de 1977, transformado en la actualidad en Convenio Unico de Desarrollo, el recurso convencional se ha ido consolidando, como se planteó anteriormente, para convertirse en el instrumento idóneo para impulsar y aun estimular la descentralización de la actividad pública en nuestro país.

Con las reformas al artículo 115 en 1983, el Constituyente Permanente previó el esclarecimiento redistributivo de las competencias, al incorporar en la fracción X que la federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos últimos, del 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.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones señaladas con anterioridad.

1.3.6.2.- El Convenio Único de Desarrollo Municipal y la Planeación.

Es a partir de las reformas constitucionales de 1983 cuando principiaron a presentarse los mecanismos institucionales de coordinación; básicamente, con el propósito de dar respuesta al Sistema Nacional de Planeación Democrática, formulando estados y municipios sus respectivos planes de desarrollo, vinculados muy estrechamente al Plan Nacional.

Consecuentemente y a efecto de poner en operación estos planes, los ayuntamientos del país se dan a la tarea de organizar sus comités de planeación para el desarrollo municipal, como mecanismos de operación del sistema nacional de planeación en su vertiente de coordinación, establecida en la Ley de Planeación.

A partir de este momento y para dar respuesta a una necesidad administrativa, pero también a una obligación de carácter legal, se empiezan a firmar en 1984 los primeros convenios únicos de desarrollo entre estados y municipios.

Paulatinamente la totalidad de los estados de la República han introducido esquemas de coordinación para posibilitar la suma de esfuerzos, recursos y capacidades en beneficio de sus habitantes.

En todos los casos, el instrumento a través del cual el gobierno y los respectivos presidente municipales asumen compromisos, voluntades y aportan recursos para ejecutar programas de gobierno conjuntos a través del Convenio Único de Desarrollo Municipal, es el conocido en las entidades federativas como CUDEM.

1.3.6.3 Programas de Saneamiento Integral de la Ciudad y Puerto de Acapulco.

La dinámica del proceso de urbanización en la ciudad de Acapulco se ha caracterizado por el acelerado crecimiento de la población en un periodo relativamente corto de tiempo, sin que los ingresos obtenidos pudieran proporcionar los satisfactores para todos los sectores de la sociedad.

Además, debido a que Acapulco tiene una constitución orográfica muy accidentada, las obras de infraestructura son muy costosas y en algunas áreas de la ciudad de muy difícil construcción. La disposición de desechos sólidos y líquidos, generados por amplios sectores de la población, no alcanzan a ser canalizados a los lugares adecuados para evitar los problemas de contaminación, en prácticamente toda la bahía, incluyendo el mar, donde descargan todas las aguas negras y de lluvia que escurren del anfiteatro.

De esta manera, durante muchos años se han provocado grandes perjuicios alternos ecológicos y diversos tipos de enfermedades a sus habitantes. De continuar con este proceso degradatorio y no atender debidamente el problema se ocasionarán, en pocos años, daños irreversibles a la naturaleza y se tendrán que realizar cuantiosos gastos, para atender los problemas de salud de la población afectada.

El origen de la contaminación proviene principalmente de las descargas de aguas negras de talleres, lavaderos y desechos de la industria, hospitales, rastros, mercados, etc., ocasionados por la falta de drenaje sanitario. Asimismo, por la carencia de un servicio adecuado y suficiente de recolección de basura, ésta se arroja en arroyos, cañadas, barrancas y calles, provocando un enemigo brutal de la salud: el fecalismo. Por su parte, los detergentes, por el lavado de ropa, son

otro producto que aunque sea canalizado por redes sanitarias, son de fuerte contaminación.

Lo anterior ha sido la razón fundamental para que las autoridades federales, estatales y municipales hayan conjuntado voluntades para atender en forma conjunta el saneamiento integral de la bahía de Acapulco.

A mediados del año de 1995 la Comisión Nacional del Agua, como organismo rector de los recursos acuíferos del país, el Gobierno del Estado de Guerrero, el Ayuntamiento de Acapulco y la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco elaboraron el "Programa para el Saneamiento Integral de la Ciudad y Puerto de Acapulco" en el cual se establecieron los siguientes objetivos:

- Preservar libre de contaminación a la bahía de Acapulco, cuenca del río de La Sabana y las lagunas de Tres Palos y Puerto Marqués, y las zonas de Jardín-Pie de la Cuesta.
- Abatir el déficit del servicio de drenaje sanitario, alcanzando una cobertura del 100 %.
- Eficientar el sistema de tratamiento de las aguas residuales.
- Cumplir con las normas y parámetros de la calidad del agua en todos los usos, protegiendo la salud de los acapulqueños.

Como se podrá observar, este programa contempla en forma integral todos los aspectos que de forma directa afectan negativamente el entorno ambiental y los ecosistemas, tanto en las zonas rurales y urbanas del municipio de Acapulco, como de la propia bahía y los recursos acuíferos de la zona.

La política sanitaria del país, contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, tiene una visión crítica del problema y ha establecido claramente los objetivos, estrategias y acciones que deben poner en marcha todos los estados y municipios de la República Mexicana. Además, atiende la preocupación mundial de detener la destrucción del planeta y propiciar las condiciones para modificar las formas de desarrollo capitalista en el que, por privilegiar como fin último la ganancia y los intereses particulares, han llevado a una fuerte polarización de la riqueza y al intenso deterioro de la naturaleza, a tal grado que se pone en riesgo la permanencia de la propia especie humana.

El tiempo para actuar en esta materia se estrecha en todos los países y regiones, por lo que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) así como varios foros u organizaciones mundiales han unido esfuerzos para revertir la actual tendencia degradatoria y propiciar un desarrollo sustentable, entendido éste como el camino que debe seguir el proceso industrializado de la época moderna, para obtener los satisfactores necesarios de todos los habitantes de la Tierra, pero sin poner en riesgo la viabilidad de sobrevivencia de las generaciones futuras.

En el caso específico del estado de Guerrero y más concretamente del puerto de Acapulco, las condiciones del medio ambiente no son nada halagüeñas y por

ende los objetivos trazados deben atenderse sin vacilaciones, ejecutando acciones puntuales, por lo que el programa citado ha planteado las siguientes metas:

- Ampliar de un 45 a un 100 % la cobertura de drenaje sanitario.
- Construcción de 35,000 metros lineales de colectores, sub-colectores y a tarjeas marginales.
- Construcción de 45,000 metros lineales de drenaje sanitario.
- Realizar 113,000 conexiones de descargas.
- Construcción de cinco plantas de tratamiento de aguas residuales.
- Incrementar el volumen de aguas tratadas de 1,120 a 3,000 L.P.S. equivalente a un 300 % adicional.
- Saneamiento integral de las siete sub-cuencas hidrológicas de la bahía.
- Drenaje sanitario para 66 colonias, beneficiando a 435,000 habitantes.

Asimismo, en el programa de saneamiento para la ciudad de Acapulco, con objeto de operativizarlo y emprender acciones en forma más concreta y eficiente, ha presentado una subdivisión de área urbana en tres regiones: la del Anfiteatro, que comprende toda la parte que encierra la propia bahía e incluye las partes altas donde la degradación sanitaria es la más grave; la zona de la Jardín, Pie de la Cuenta y el Pedregoso que se localiza en la parte poniente y cuyo crecimiento, si bien no ha sido tan crítico, debido a la buena y oportuna infraestructura y organización realizada en casi toda la colonia Jardín, pero donde la casi totalidad de las aguas residuales generadas se vierten a la bahía sin ningún tratamiento; por último, la zona del Valle de La Sabana en la que por su proceso de urbanización tan acelerado y caótico, presenta las condiciones de carencia de infraestructura más deplorables de toda la mancha urbana de la ciudad.

Con base en lo anterior, el programa de saneamiento, una vez identificada la problemática en cada una de ellas, ha establecido en cada región las acciones y metas, como se muestra en la siguiente tabla:

Zona	Problemática	Acciones y metas
Anfiteatro	* falta de cobertura en redes de drenaje sanitario del 30%.	* Construcción de 80,000 m.l. de colectores, Subcolectores, marginales y redes de atarjeas. * Construcción de 45,000 m-l- de drenaje sanitario.
(Bahía)		* Realizar 20,000 conexiones y ampliar en un 100% la cobertura de servicio.
	* requerimiento en Obras de refuerzo (colectores y sub-colectores).	*Saneamiento de los cauces pluviales. *Incorporación de 26 colonias para beneficiar a 95,000 habitantes. * Cumplir con las normas internacionales, para la preservación de las aguas de la bahía, para todos los usos.
Jardín Pie de la cuesta Pedregoso	* descarga de aguas residuales (sin tratamiento) al mar de un 85%.	*Construcción de 46,000 m.l. De colectores, subcolectores y atarjeas: realizar 20,000 descargas. * Incorporar 17 colonias al sistema, para beneficio de 100,000 habitantes. * Garantizar la calidad de las aguas para la actividad turística y pesquera. * Construir una planta de tratamiento de aguas residuales, con cap. De 200 L.P.S.
	*falta de cobertura en redes de drenaje sanitario del 90%	* Construcción de 51,500 m.l. De colectores, subcolectores y redes de atarjeas. * Incorporar 23 colonias al sistema, para beneficio de 240,000 habitantes.
Valle de la sabana	*alto nivel de azolve en las redes exdistentes.	* Tratamiento de 1,000 L.P.S., De aguas residuales, que permita la regeneración del río de la sabana y preservación de los cuerpos de agua de tres palos y puerto marqués, para todos los usos.
	*pocas descargas conectadas	* Construir plantas para tratar el total de las aguas negras.
	*Crecimiento poblacional alto.	

El programa tiene una base, el Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento que se dio inicio en el año de 1990 y que el actual Presidente de la República, Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, ha tomado como una prioridad, por lo que el programa específico que tiene para la ciudad de Acapulco, cuenta con el apoyo del Gobierno Federal, y aunque los porcentajes proporcionados para el financiamiento de estas obras podrían proporcionar más beneficios para las poblaciones con altos contrastes sociales e índices de marginalidad, como sería el caso de Acapulco, si existe un sustancioso monto de recursos federales que deben aprovecharse al máximo y con la mayor eficiencia para mejorar el bienestar de toda la población.

De acuerdo al Programa de Saneamiento para Acapulco, se contemplaron para el bienio de 1995-1996 las siguientes inversiones:

**Inversiones para el Programa de Saneamiento
Para la Ciudad de Acapulco de Juárez, Guerrero**

Zona-año	1995	1996	Total
Anfiteatro (bahía)	58.9	69.1	128.0
Valle de la Sabana	39.7	72.3	112.0
Jardín, Pie de la Cuesta y Pedregoso	1.4	68.6	70.0
Totales	100.0	210.0	310.0

A la fecha se tiene un avance considerable de las obras propuestas, sin embargo, tanto los recursos ejercidos como los restantes para 1996 solo cubrirán parte del rezago, por lo que deberán continuarse e intensificar las acciones tomadas mediante el incremento del financiamiento federal para este rubro.

2. Situación Actual

2.1.- Aspectos Generales

El municipio de Acapulco es uno de los municipios más importantes de México, debido a que en él se resguarda la ciudad y el puerto del mismo nombre. Es sabido de sobra la trascendencia que tienen la ciudad y el puerto de Acapulco, ya que son demarcaciones de una de las bellezas naturales más importantes del territorio nacional, cuya función económica es de primer orden para la economía mexicana y para el estado de Guerrero, siendo de fundamental relevancia su estudio, como parte de la problemática urbana del sistema de ciudades mexicanas, en general, y como parte de los desafíos sociales y ambientales más urgentes de nuestro país, en particular.

Dentro del Estado de Guerrero (limitado por los estados de Michoacán, México, Morelos, Puebla, Oaxaca y el Océano Pacífico), el Municipio de Acapulco ocupa una superficie de 1882.6 km². (2.95% de la superficie estatal). Colinda con los municipios de Chilpancingo y Juan R. Escudero, al norte, San Marcos, al este, Coyuca de Benitez al oeste y con el Océano Pacífico al sur.

Acapulco se encuentra entre la cota 0 y 300 sobre el nivel del mar con una configuración topográfica constituida por 20% de terreno plano, 40% es Lomerio con pendientes medias y 40% de terreno escarpado (pendientes muy pronunciadas). La temperatura máxima promedio es de 28°C y la mínima promedio de 22°C.; tiene una precipitación pluvial con valores de 1.500 a 2.000 mm., con un período de lluvias comprendido entre los meses de junio y septiembre, cuyas lluvias de mayor intensidad son de tipo ciclónico. (13)

La ciudad de Acapulco, objeto central del estudio municipal, está ubicada en la cuenca hidrológica del río La Sabana cuya desembocadura se encuentra en la laguna de tres palos, que se comunica, a su vez, con la bahía del mismo nombre.

En el sistema de agua potable de la Ciudad y Puerto de Acapulco se utiliza el agua captada en el manantial El Chorro y en las obras conocidas como Papagayo I y Papagayo II.

En la captación Papagayo I se identifican dos tipos de captaciones:

- Las del pozo ranney, y
- Las del conjunto de diez pozos; siete someros y tres profundos; todo el conjunto se localiza en la margen derecha del río Papagayo, a una distancia aproximada de 27.6 km. de la Presidencia Municipal del Puerto de Acapulco. El gasto captado en estas obras es del orden de 850 litros por segundo (L.P.S.).

En la captación Papagayo II se aprovecha el escurrimiento superficial del río del mismo nombre, mediante una obra de toma localizada en la margen derecha, cerca de la localidad de Agua Caliente, aguas abajo de la captación Papagayo I. Su capacidad es del orden de los 4.200 L.P.S. y lo constituye un "canal de llamada" perpendicular al cauce del río y del cárcamo de bombeo. El gasto captado oscila entre los 1.850 y los 2.100 L.P.S.

2.2 Importancia Económica Estratégica.

Desde los tiempos de la Colonia, los puertos de Acapulco y Veracruz tuvieron una importancia fundamental para el virreinato de la Nueva España, como rutas de enlace con la corona española. Sin embargo, no es sino hasta 1929 cuando se da impulso al *modelo turístico* en México encabezado por los centros turísticos más destacados de la época: Acapulco y Veracruz.

En la década que va de 1949 a 1959 se constituye una red carretera que favorece el acceso a estos "polos de desarrollo turístico", llegando a tener en tiempos más recientes un ingreso de 4.1 millones de turistas extranjeros durante los 1980 y alrededor de 6.2 millones durante los 1990.

(13) OP. CIT

El modelo turístico es auspiciado por el Estado y consta de cuatro características básicas:

- Fomento de la inversión privada y hotelería de alta categoría.
- Creación de la infraestructura necesaria para hacer posibles las inversiones.
- Comercializar el turismo.
- Capacitar recursos humanos para este sector.

Estos aspectos están acompañados por la generación de empleos en el sector terciario y la generación de divisas para el país, de manera que fomenta el desarrollo de su región.

Es de vital importancia ubicar el papel que desempeña la ciudad de Acapulco, dentro del sistema de ciudades del país.

Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo (1990-1994), como en el Programa de las 100 Ciudades (SEDESOL 1993), la ciudad de Acapulco entra en la categoría de "ciudad media", puesto que su población sobrepasa los 100,000 habitantes. Conviene también anotar que las políticas implementadas por el Plan Nacional de Desarrollo son de un triple carácter:

- 1).- Regulación
- 2).- Consolidación
- 3).- Impulso

En los lineamientos señalados, la ciudad de Acapulco se ubica dentro del sistema urbano-regional Pacífico Sur, y se caracteriza por ser un centro de población prioritario bajo una política de consolidación ⁽¹⁹⁾ cuyos objetivos marcan el mejoramiento de los servicios urbanos (infraestructura, servicios, equipamiento, patrimonio construido y patrimonio inmobiliario).

El estado actual de la ciudad de Acapulco es resultado de las tendencias urbanas, fomentadas décadas atrás como consecuencia de las iniciativas políticas y económicas, bajo las condiciones de dependencia que caracteriza a la economía general de nuestro país.

El panorama general del municipio y en particular de la ciudad de Acapulco, se caracteriza por un gran flujo migratorio del campo a la ciudad, lo cual genera un incontrolable proceso de metropolización y un alto grado de segregación urbana propiciado, por un lado, un crecimiento considerable en las zonas estratégicas de la ciudad y, por otro lado, un marcado hacinamiento urbano, habitado en su mayoría, por migrantes marginados de los beneficios que brinda esta "capacidad instalada" de servicios urbanos.

⁽¹⁹⁾ CFR. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1990-1994) Y P.N.D. (1996-2000).

Cabe señalar que las formas de hacinamiento están directamente ligadas a lo que se conoce como grado o índice de marginalidad y éste, a su vez, se vincula directamente al bajo poder adquisitivo que otorga determinado tipo de empleo.

A propósito de este último, actualmente se sabe que la hotelería no es la principal fuente de empleos en el turismo (objetivo central de los incentivos oficiales) pues su participación media nacional en la generación de empleos directos (venta de bienes o servicios destinados al turista) es inferior al 14%; la transportación terrestre, junto a las agencias de viajes, y las líneas aéreas representan el 10% del empleo directo; correspondiendo el mayor porcentaje a los servicios de restaurantes, bares, cantinas, y servicios conexos, poco más del 40% del empleo total directo. Se destaca la temporalidad o eventualidad del empleo debido a temporadas "altas" y "bajas", lo cual fomenta la complementariedad del empleo; esto es, el incremento de la llamada "economía informal". (17)

Es relevante destacar que el problema de la "economía informal" en Acapulco está directamente vinculada con la migración campo-ciudad (generando un fenómeno de transición rural-urbano). En una encuesta realizada por SECTUR en 1986 (tomando 1362 muestras en 19 centros turísticos), más de la mitad de los entrevistados trabajó alguna vez en el campo.

El hacinamiento en el municipio de Acapulco se encuentra completamente ligado a lo que algunos autores o instituciones señalan como *índice de marginación*, entendiéndose por marginación (Coplamar-1982) aquello que describe a los grupos que no disfrutan de los beneficios que brinda el desarrollo nacional, ni de los beneficios de la riqueza generada. En las ciudades esto se concreta con la carencia o precariedad de los servicios públicos, fundamentalmente agua potable y alcantarillado.

Para observar la situación persistente a nivel nacional, COPLAMAR propuso 19 indicadores (1982) bajo los cuales se analiza la situación por estado y grupos de estados generando estratos y grados de marginación (ver cuadros siguientes).

(17) CFR, JUDISMAN, CLARA, LA ECONOMÍA INFORMAL EN MÉXICO. SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, MÉXICO, 1993.

**Ponderación de los Indicadores de
Marginación a Nivel Estatal ⁽¹⁾**

Indicadores	Ponderaciones
1.- Bajos ingresos de la PEA	0.76
2.- Subempleo	-0.23
3.- Población rural	0.89
4.- Ocupación agrícola	0.91
5.- Incomunicación rural	0.52
6.- Subconsumo de leche	0.96
7.- Subconsumo de carne	0.85
8.- Subconsumo de huevo	0.79
9.- Analfabetismo	0.95
10.- Población sin primaria	0.83
11.- Mortalidad general	0.47
12.- Mortalidad preescolar	0.75
13.- Habitantes por médico	0.79
14.- Vivienda sin agua entubada	0.9
15.- Hacinamiento	0.76
16.- Viviendas sin electricidad	0.9
17.- Viviendas sin drenaje	0.83
18.- No disponibilidad de radio ni t.v.	0.7
19.- Población que no usa calzado	0.89

⁽¹⁾ FUENTE: COPLAMAR. BASADO EN LOS 19 INDICADORES SEÑALADOS EN EL CUADRO ANTERIOR.

**Índices de marginación de las entidades federativas
Agrupadas por estratos. (17)**

Entidades Federativas	Índice de Marginación	Estratos	Grado de Marginación
Oaxaca	24.95	10.00 y más	Muy alto
Chiapas	19.91		
Guerrero	13.14		
Hidalgo	12.82		
Tabasco	11.42		
Querétaro	10.48		
Puebla	10.23		
Tlaxcala	9.9		
Zacatecas	9.25		
San Luis Potosí	8.04		
Quintana Roo	5.8	0.01 a 9.99	Alto
Yucatán	5.41		
Michoacán	4.72		
Guanajuato	3.98		
Veracruz	3.55		
Nayarit	1.21		
Campeche	0.28		
Durango	-0.49		
Edo. de México	-2.6		
Sinaloa	-3.44		
Morelos	-4.06	- 0.01 a 9.99	Medio
Colima	-5		
Aguascalientes	-6.89		
Jalisco	-8.39		
Chihuahua	-10.04		
Baja California Sur	-10.63		
Tamaulipas	-11.04		
Coahuila	-11.72		
Sonora	-12.33		
Nuevo León	-19.68		
Baja California	-19.81	- 20.00 y menos	Bajo
Distrito federal	-28.95		

(17) FUENTE: COPLAMAR. BASADO EN LOS 19 INDICADORES SEÑALADOS EN EL CUADRO ANTERIOR.

El índice de marginación de una unidad determinada no representa un valor absoluto de la marginación, sino la posición que ésta guarda con relación al resto de las unidades a partir de la situación relativa que presentó el conjunto de sus 19 indicadores.

En estos cuadros puede distinguirse el promedio estatal (guerrero), formando parte del estrato con más alto grado de marginación del país, junto con los estados de Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Tabasco, Querétaro y Puebla.

Sin duda alguna, el municipio de Acapulco es uno de los que más notoriamente exponen los contrastes sociales entre pobreza y riqueza; entre hacinamientos periféricos y grandes alojamientos de lujo; "los dos Acapulco" claramente diferenciados; fenómeno contra el que la administración municipal, de inmediato nada podrá hacer, pero en donde sí puede y debe interceder, es en la dotación de servicios municipales. La Federación, por su parte, debe considerar los índices de marginación de cada estado o municipio para el establecimiento de políticas y para la aplicación de los programas de apoyo a los organismos operadores de servicios de agua potable y alcantarillado, de tal manera que exista una diferenciación en la mezcla de recursos, otorgando mayores porcentajes de financiamiento fiscal a aquellas ciudades que presentan mayores niveles de pobreza.

2.3 Demanda de Agua Potable.

En un estudio realizado para la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del municipio de Acapulco (CAPAMA) en marzo de 1993 se obtuvieron los datos siguientes:

2.3.1 Demanda Turística.

Se contabilizó un total de 20,756 cuartos de hotel y un régimen de demanda total diario de 30,647.81 m³, con una dotación por cuarto de 1,480 litros por día. Se consideraron también otros tipos de alojamiento como bungalows, casa de huéspedes, etc., sumando un promedio de 19,590 m³ por día para un número total de tomas de 7,836 con una dotación de 2,500 litros de toma por día.

2.3.2 Demanda Comercial.

En el estudio de CAPAMA citado, se determinó que la demanda diaria en el sector comercial fue de 11,979.85 m³ por día como promedio, para un total de 4,223 establecimientos comerciales. Como resultado se obtuvo una dotación de 2,837 litros de comercio por día.

2.3.3 Demanda Actual.

Se determinó un número total de 529 tomas públicas las cuales consumieron 7,466.08 m³ por día, dando una dotación de 14,113.58 litros por usuario por día.

2.3.4. Demanda Futura.

Para establecer los datos correspondientes a este punto se consideraron los valores de población mostrados en las tablas que a continuación se presentan, para una población de proyecto tomando como límite superior la población futura en el año 2015.

PREDICCIONES (*)

Edad	Año 1996		Año 2000		Año 2006		Año 2010		Año 2015	
	Homb.	Mujer	Homb.	Mujer	Homb.	Mujer	Homb.	Mujer	Homb.	Mujer
0-4	17,808	20,489	19,159	22,043	14,932	17,180	14,482	16,662	16,367	18,832
5-9	17,303	19,840	22,291	25,560	23,982	27,499	18,691	21,432	18,128	20,786
10-14	14,788	16,916	22,028	25,198	28,378	32,462	30,530	34,924	23,795	27,219
15-19	12,053		18,806	21,517	28,013	32,051	36,089	41,290	38,826	44,423
20-24	9,648	11,308	15,248	17,473	23,790	27,262	35,438	40,609	45,654	52,315
25-29	50,465	50,427	12,169	14,283	19,231	22,068	30,006	34,433	44,697	51,291
30-34	47,640	50,494	63,457	63,624	15,302	18,020	24,182	27,844	37,731	43,444
35-39	36,599	39,267	59,449	63,642	79,188	80,190	19,095	22,713	30,177	35,094
40-44	28,194	306,002	45,414	49,362	73,767	80,003	98,259	100,806	23,694	28,552
45-49	21,746	23,839	34,742	38,173	55,961	61,574	90,899	99,797	121,079	125,747
50-54	18,520	20,518	26,464	29,381	42,281	47,047	68,104	75,889	110,623	122,997
55-59	14,612	16,058	22,156	24,474	31,661	35,047	50,583	56,120	81,476	90,524
60-64	14,497	15,798	16,799	18,514	25,472	28,218	36,399	40,408	58,153	64,704
65-69	9,009	9,947	15,988	17,913	18,526	20,994	28,091	31,997	40,141	45,819
70-74	5,520	6,356	9,243	10,806	16,403	19,460	19,007	22,806	28,820	34,759
74-más	2,488	3,269	4,746	6,343	7,946	10,783	14,102	19,419	16,341	22,758
Sumas	320,840	348,917	408,158	448,303	504,833	559,858	613,957	687,149	735,702	829,264
Total	669,807		856,462		1,064,691		1,301,108		1,564,968	

Tabla. antecedentes y demanda (21)

De los cuadros anteriores se observa que para una población de 703,560 habitantes (1996) se obtiene un consumo total integrado, en l.p.s. de 2473.54 y para una población futura límite (2015) se obtiene un consumo total integrado de 5746.49 l.p.s.

(*) FUENTE. ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TÉCNICA, ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA LA REHABILITACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DE LA CIUDAD DE ACAPULCO GUERRERO, CAPAMA, 1994. (P. 59).

(21) IBIDEM, PAG. 70.

2.4.- Capacidad Hidráulica.

Los recursos hidráulicos actuales provienen fundamentalmente de las siguientes fuentes:

- Río Papagayo: fuente provisoria de un alto porcentaje de consumo actual.
- Arroyos: El Chorro, Moyado, Chapultepec y Montealegre.
- Manantiales: La Concepción y Aguascalientes.

Para el año 1994 el gasto total de abastecimiento fue de 3000 L.P.S. En promedio, teniendo como régimen de aportación de cada fuente el siguiente:

-Papagayo II:	2100 L.P.S.
-Papagayo I:	250 L.P.S.
-Pozo radial:	500 L.P.S.
-Sistema El Chorro:	50 L.P.S.
-Pozos someros:	100 L.P.S.

Potencial.- De acuerdo con estudios realizados por la ex Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), las fuentes aprovechables incluyen:

- Aguas superficiales del río Coyuca y del río Sabana.
- Aguas superficiales y subterráneas del río Papagayo.
- Aguas de la presa La Venta con una caudal máximo aportado de 7.5 m³/segundo.

Vale la pena destacar, de acuerdo con los estudios presentados por CAPAMA, que de los 3000 L.P.S. aportados por las fuentes citadas, un promedio de 179 L.P.S. son repartidos en las poblaciones localizadas a lo largo de las líneas de conducción, por lo que sin considerar las pérdidas por fugas que alcanzan del orden del 40% al 45% del total; esto significa que el caudal total aproximado que entra a la ciudad es de aproximadamente 1.693 L.P.S., contra los 2.473.54 L.P.S. demandados para el año 1996, encontrándose un déficit de abastecimiento de agua potable del orden de 780 L.P.S.

2.4.1- Infraestructura Existente.

2.4.1.1.- Agua Potable.

De acuerdo con la información disponible, se puede destacar la problemática que presenta cada elemento del sistema, de la siguiente manera:

-Captación.

El problema fundamental de este elemento, como ya se analizó renglones atrás, es el de las pérdidas que ascienden entre un 40% y 45% del gasto total (aproximadamente 1300 L.P.S.), lo cual debe destacarse enormemente.

-Captación El Chorro. El sistema de éste nombre comprende la captación de los arroyos El Chorro, Moyado, Chapultepec y Montealegre. Este sistema empezó a operar en 1940 mediante presas derivadas sobre los cauces de los arroyos. En particular a esta fuente de captación se le ha brindado poco mantenimiento.

-Captación Papagayo I. Este sistema de captación está integrada por un pozo radial y un grupo de diez pozos: siete someros y tres profundos.

Al pozo radial pertenecen diez galerías filtrantes (ocho de ellas construidas en 1970 y dos en 1985).

-Captación papagayo II

Esta fuente se constituye por un escurrimiento superficial captado por una obra de toma en la margen derecha del río Papagayo.

-Conducción.

Sistema El Chorro. La línea de conducción tiene una longitud de 38.305 km., funcionando por gravedad, la cual llega al tanque La Garita. Para reforzar el abastecimiento se instaló una planta de bombeo.

Sistema Papagayo I. De la captación el agua se bombea a la estación Papagayo I, desde la cual se envía al portal de entrada del túnel alto. Tiene una caja de transición a una elevación de 42.5 m.s.n.m. desde donde comienza la conducción mediante un tubo de 553 m. de largo y 30" de diámetro. Contiene una estación de bombeo con una línea de conducción de 28 km. de longitud y 48" de diámetro. La planta de bombeo utiliza, a su vez, una línea de conducción de 4.43 km. a base de tuberías de 42" y 48" de diámetro.

Sistema de Papagayo II. Su carcama de bombeo es empleado para elevar el agua a 42.4 M.S.N.M., de ahí se emplea una línea de conducción de 30 km. de longitud a base de tubería de concreto de 48" de diámetro. Esta línea llega a una planta potabilizadora integrada también por tres plantas de bombeo. Una de ellas conduce el agua a la planta de bombeo Las Cruces, constituida por tubería de 5.1 km. de longitud y 36" de diámetro. Desde este punto se hace un bombeo empleando diez bombas, que llevan el agua hasta el túnel alto. Las tuberías que llegan a este túnel son de acero y tienen 1.52 km. de longitud con diámetros de 20" y 24".

2.4.1.2 Potabilización y Desinfección.

Se cuenta con una planta potabilizadora construida en 1976 y modificada en 1984. Funciona con un sistema de sedimentación, clarificación y cloración.

2.4.1.3 Plantas de Bombeo.

Se cuenta con ocho plantas de bombeo y 85 plantas de rebombeo pequeñas, construidas en el transcurso del tiempo.

2.4.1.4 Regulación.

Este sistema se integra por 66 tanques superficiales repartidos en toda la ciudad.

2.4.1.5 Red de Distribución.

Está integrada por circuitos identificables, pero no suficientes, por lo que es necesaria la instalación de redes secundarias.

2.4.1.5 Medición de Caudales.

Se cuenta con equipos de macromedición y micromedición. Del total de tomas domiciliarias registradas (92,047), el 90%, o sea 87,445 cuentan con medidor.

2.5.- Alcantarillado.

El sistema, según CAPAMA, tiene un funcionamiento irregular causado por la topografía, principalmente en el Anfiteatro de la bahía de Acapulco.

2.5.1 Red de Atarjeas.

Esta red se integra por un "sistema combinado" (recolecta aguas negras y aguas de lluvia). Se estima que la red existente tiene una cobertura del 45.66% con problemas de mantenimiento en algunas zonas principalmente en Ciudad Renacimiento y colonia Emiliano Zapata).

2.5.2. Colectores y Subcolectores.

El sistema de colectores y subcolectores presenta una problemática semejante a la red de atarjeas, en particular dentro del área del anfiteatro, debido a la topografía. En Puerto Marqués se presentan problemas de azolve debido a que los colectores hacia la planta tienen contrapendiente. En general este sistema se integra por:

Colector I: 150, 2330 y 1250 metros de tubería cuyos diámetros son de 107, 122 y 52 m.

Colector II: 750 m. de tubería de 91 cm. de diámetro.

Colector III: 1.640 y 2.740 m. de tubería con 152 y 213 cm. de diámetro respectivamente

2.5.3 Plantas de Bombeo

Se integra por 5 estaciones de rebombeo de aguas negras: Base Naval, Nao-Trinidad, Capitán Malaespina, Los Palomares y Puerto Marquez.

2.6.- Saneamiento.

La característica que se destaca es que la cobertura de los sistemas que lo integran es muy limitada, en comparación con la red de atarjeas y colectores.

2.6.1 Emisores.

El túnel emisor se integra con una tubería de 1630 m. de longitud y 213 de diámetro.

2.6.2 Plantas de tratamiento.

Se cuenta con 8 plantas de tratamiento de aguas negras. Otras 7 son de particulares, principalmente los hoteles: Princess, Pierre Marquez, el Club Deportivo, y otros.

2.6.3 Descargas.

De las 1800 l.p.s. generados de aguas negras, 1100 L.P.S. son tratados por las plantas de tratamiento existentes y alrededor de 700 L.P.S. son descargados al mar.

2.7 .- Nuevas obras de ampliación.

La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPAMA), registra como necesidades prioritarias las siguientes obras de rehabilitación y ampliación:

- I) Infraestructura hidráulica (proyecto mirador) para 17 colonias del Anfiteatro.
- II) Rehabilitación de colectores y subcolectores de Ciudad Renacimiento.
- III) Rehabilitación de colectores y subcolectores de la colonia Emiliano Zapata.
- IV) Ampliación de redes de distribución para las 17 colonias de Anfiteatro.
- V) Reparaciones y ampliación de la planta de tratamiento de aguas negras, ubicada en Ciudad Renacimiento.
- VI) Construcción de otras plantas de tratamiento de aguas negras para absorber el déficit de 700 L.P.S. que actualmente se vierten directamente al mar.

Se consideran las tres primeras como obras prioritarias a corto plazo y las tres últimas a mediano plazo.

2.8.- Organismos Responsables.

Las instancias superiores que funcionan a nivel nacional son la Comisión Nacional de Agua y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Estas instancias a su vez tienen un vínculo directo con los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Este último es el responsable

directo de la prestación de servicios públicos, que para el caso específico de Acapulco, delega sus responsabilidades en la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco (CAPAMA).

CAPAMA es un organismo descentralizado que forma parte de la administración municipal. Tiene personalidad jurídica y patrimonio propios cuyo cometido es la promoción, realización y ejecución de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Se trata de un organismo de carácter fiscal autónomo en lo que respecta a leyes tributarias, con facultades para determinar créditos fiscales y emplear la vía económica conveniente para el cobro de los servicios prestados, a través de la tesorería del gobierno del estado o del municipio.

La administración de CAPAMA se integra de la siguiente manera:

Consejo de administración

-Un presidente: Que es el presidente municipal

-Ocho vocales: Los secretarios de Planeación, Presupuesto y Desarrollo Urbano del Gobierno del estado.

El director de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado.

El delegado de la Comisión Nacional del Agua en el Estado.

Los secretarios de Administración y Finanzas; Desarrollo Urbano y Obras Públicas y el director de Ecología Municipal.

El director general de CAPAMA.

El contralor general de CAPAMA y.

Una estructura operativa que cuenta con 1533 empleados.

CAPAMA es el organismo operador, que tiene como propósito y objetivo fundamental la cobertura total y la buena calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

2.9. Marco Jurídico de Regulación de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco (CAPAMA).

El organismo encargado de proveer los servicios de agua potable y alcantarillado del municipio de Acapulco ha tenido varias modalidades en cuanto a su forma de administración y a las funciones que le ha sido encomendadas.

Siendo "Un organismo público descentralizado, en su origen le denomino Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco. Este tuvo a su cargo la operación y administración del sistema de agua potable y alcantarillado de dicho puerto, se creo como entidad de la administración pública paraestatal del estado de Guerrero, dotándolo de personalidad jurídica y patrimonio propios y con amplias facultades técnicas administrativas para garantizar el abasto del vital liquido en el principal puerto turistico del país "²²⁾

Sin embargo, varios factores propiciaron modificaciones sustanciales en su estructura jurídica y en su campo de acción. En primer lugar, dado el gran potencial turístico y los copiosos recursos que ingresaban al puerto permitieron que con una buena administración, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPAMA), trabajará con números negros, permitiendo la inversión de sus excedentes en otras obras de urbanización necesarias para la ciudad. Asimismo, debido a las reformas del artículo 115 constitucional que conceden mayores atribuciones a los municipios, se abría la posibilidad de tener mayor autonomía del propio gobierno del estado.

Lo anterior condujo a que en el año de 1989 se ampliara la cobertura de acción de la CAPAMA para atender también obras de urbanización con un sentido social que pudiera mejorar las condiciones de las zonas periféricas de la ciudad, así como las áreas rurales del municipio. Con este objetivo se crea la Comisión de Agua Potable y Obras Urbanas de Interés Social del Municipio de Acapulco (CAPOUISMA) y en el año de 1991, este organismo deja de depender del estado, transformándose en una entidad de carácter paramunicipal con toda las atribuciones que le confiere la ley.

La experiencia de esta empresa, engrosada en sus funciones y con la problemática creciente de la ciudad de Acapulco, la condujeron de una situación financiera saludable y con un grado de eficiencia satisfactorio a la típica entidad burocrática con una estructura muy abultada sin las utilidades de antaño y sobre todo, sin lograr los cometidos por los que fue establecida. Este aspecto, sumado a la nueva normatividad sacada a la luz a nivel nacional, en el sentido de uniformizar las formas de administración de los servicios públicos obligaron a modificar la ley para volver a constituir "la Comisión de Agua y Alcantarillado del Municipio de Acapulco (CAPAMA), conservando su estructura jurídica de organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia y con carácter de organismo fiscal autónomo, dedicado exclusivamente a la operación y administración de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado "⁽²³⁾.

Actualmente la CAPAMA funciona conforme a la ley expedida el 29 de abril de 1994, en la cual se especifica un agregado en sus funciones, el saneamiento de las aguas residuales y lodos mediante la instalación y manejo de plantas de tratamiento de agua que pueden lograr su reciclamiento o bien ser vertidas al océano con menores condiciones de contaminación.

²²⁾ LEY DE LA COMISIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO, SEGUNDO CONSIDERADO, 1994. PAG. 1

²³⁾ IBIDEM (PAG.2)

Dentro de las atribuciones fundamentales de la CAPAMA, además del encargo específico de construir, mantener, ampliar, operar y administrar con eficiencia el sistema de agua y alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento de agua potable y residual, están las de realizar estudios geohidrológicos y de otro tipo relativos a sus objetivos, dar asistencia técnica a las comisarias municipales, contratar crédito con instituciones públicas y privadas, celebrar operaciones con su patrimonio inmobiliario, coordinar acciones con los gobiernos federal y estatal así como los sectores social y privado, y aprobar las tarifas y cuotas por los servicios de agua y alcantarillado que presta.

Un aspecto relevante de la ley de 1994, es un agregado específico que prevé la posible privatización de estos servicios al establecer que " el ayuntamiento del municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, podrá otorgar la concesión total o parcial a particulares para la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario, así como para la construcción, operación, conservación y mantenimiento de plantas de tratamiento de agua residuales y manejo de lodos; la Comisión está facultada para celebrar todo tipo de contratos para la prestación de servicios o de obra pública.

El funcionamiento de la Comisión será a través de un consejo de administración y un director general. El primero será presidido por el presidente municipal de Acapulco, y con la integración de representantes de la Secretaría de Planeación, Presupuesto y Desarrollo Urbano del Estado, de la Comisión Nacional del Agua, de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero y uno de los usuarios. Además podrán ser invitados a las sesiones del consejo los secretarios de Administración y Finanzas y de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y director de Ecología del municipio de Acapulco, quienes podrán participar con voz pero sin derecho a voto.

Las atribuciones del consejo de administración son las de la aprobación de los programas, presupuestos y egresos de la Comisión, de los estados financieros y el otorgamiento y contratación de financiamiento. Igualmente este consejo tiene la facultad para autorizar al director general la celebración de distintos convenios, la constitución de juntas administradoras de agua potable y alcantarillado en las localidades rurales del municipio, así como para la elaboración de propuestas de concesiones a particulares en materia administrativa. El consejo designa a los funcionarios de nivel medio aprueba la estructura orgánica de la Comisión, los programas de recursos humanos, el reglamento interior de trabajo y el manual de organización de la dependencia.

La Ley Orgánica de la Comisión indica claramente el requisito de que el director general, además de ser ciudadano mexicano, debe tener experiencia en administración y desarrollo urbano, sus facultades le permiten realizar las actividades propias de la dirección de un organismo.

La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco tiene un mecanismo de control por medio de un consejo de vigilancia, el cual estará integrado con un representante de la contraloría general del estado, el síndico procurador del ayuntamiento de Acapulco y el contralor del ayuntamiento y el

contralor general de CAPAMA, rotándose la presidencia trimestralmente entre sus integrantes. Sus atribuciones están enfocadas a observar el cumplimiento de los objetivos de la comisión pudiendo aplicar auditorías a las distintas unidades administrativas, emitir opiniones técnicas sobre su estructura orgánica, dictaminar los estados financieros, verificar la actualización de inventarios, presentar informes del consejo de administración y vigilar la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de las normas técnicas establecidas por la Comisión, para la buena prestación de los servicios públicos.

Uno de los aspectos relevantes de la ley que norma la operación de la CAPAMA, consiste en la gran responsabilidad que se les asigna a los servidores públicos de las distintas áreas, estableciendo claramente en varios de sus artículos las faltas cometidas cuando por negligencia o incapacidad no se atienden los servicios de su competencia. También es de suma transcendencia la disposición que norma la obligación de los usuarios para el uso racional del agua mediante la utilización de aparatos ahorradores.

Respecto a las cuotas y tarifas por el uso de los servicios o el consumo del agua, la ley contempla un revisión periódica mensual de sus valores basándose en el Índice Nacional de Precios al Consumidor y establecer una diferenciación en ellos, en función de la capacidad de pago de los usuarios, de tal manera que los pagos dependan directamente de sus ingresos, con objeto de garantizar el suministro del vital líquido. Asimismo, como medida de ahorro y por los tipos de servicios (comercial, industrial y doméstico), las cuotas y tarifas están vinculadas a los volúmenes de consumo, cobrándose costos unitarios mayores a volúmenes mayores de consumo.

Con base en este marco jurídico de regulación la CAPAMA presenta una estructura administrativa en la cual partiendo de la dirección general, se desprenden cuatro direcciones de área: dirección técnica, dirección de administración y finanzas, dirección comercial y dirección de promoción social. Asimismo el director general se auxilia de su secretario particular y directamente el contralor general para vigilar el buen cumplimiento de la normatividad interna.

Debido al crecimiento de la mancha urbana, por sus dimensiones y el número de habitantes a que da servicio la Comisión, se crearon cuatro delegaciones para atender a la colonia El Jardín con sus tres secciones, la unidad El Coloso con más de 12 mil viviendas; Ciudad Renacimiento y una delegación para atender las juntas locales de la zona rural del municipio. Estas delegaciones tienen la función de observar el buen funcionamiento de los servicios y son el enlace con las demás áreas sustantivas del organismo. Además incluye cuatro coordinaciones ligadas directamente a la dirección general: coordinación jurídica, coordinación de control de gestión, la coordinación de informática y la coordinación del programa "Hacia una Nueva Cultura del Agua", cuyos objetivos son el concientizar a la población para su uso más racional mediante cápsulas informativas en radio y televisión y programas de la prensa y a través de su publicación denominada "Palma Sola".

Actualmente CAPAMA cuenta con 1533 empleados : 62 tienen funciones directivas, 549 son operativos con base laboral, 396 están por contrato y 526 son empleados con salario semanal.

La Comisión ha emprendido varias acciones de modernización en sus servicios principalmente en el cobro al usuario con el establecimiento de módulos recaudadores en centros comerciales ubicados en distintas zonas de Acapulco, basados en un sistema de cómputo que se encuentra enlazado a las delegaciones y a los módulos recaudadores.

2.10. Diagnóstico de los Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado en el Municipio de Acapulco.

En 1990 la Comisión Nacional del Agua (CNA) presentó el "Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado 1990-1994".¹²⁴¹ De su diagnóstico nacional se destacan algunos datos importantes como los siguientes:

- El 70% de la población cuenta con un sistema formal de agua potable y un 49% con alcantarillado.
- En las colonias populares 12.7 millones de habitantes se encuentran sin servicio de agua potable y 21.5 millones sin servicio de alcantarillado.
- El caudal nacional suministrado se estima en aproximadamente 170 mil litros por segundo, de los cuales 83,500 (el 49.1%) corresponden a las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey.
- Se generan 115,000 litros por segundo de aguas negras, de las cuales solo el 15% reciben algún tipo de tratamiento en plantas de carácter municipal o industrial, principalmente.
- En 1989 el total de recursos para financiar este subsector fue aproximadamente un tercio de los niveles anuales requeridos.
- No existía un criterio uniforme para otorgar subsidios.
- La generalidad de organismos operadores estatales y municipales no obedecen a un criterio uniforme, generando una problemática caracterizada por:
 - Regulaciones excesivas
 - Baja capacidad técnica, aumentada por una alta rotación de personal, bajos salarios y cambio de autoridades municipales.
 - Tarifas insuficientes, fijadas por congresos locales inadecuadas a las tareas operativas.
 - Escasa recaudación, debido a una cobertura muy limitada.
 - Descapitalización de los organismos operadores.

¹²⁴¹ CFR, REV FEDERALISMO Y DESARROLLO NO 19, ENERO - FEBRERO DE 1990

Para dar remedio a esta problemática la Comisión Nacional del Agua propuso una estrategia de largo plazo, mediante el seguimiento de tres líneas generales:

- 1).- Consolidar a los organismos operadores de los sistemas de agua potable y alcantarillado.
- 2).- Consolidar una instancia responsable, a nivel estatal, integrada al Comité de Agua Potable y Alcantarillado de los COPLADE, que asuma las responsabilidades de planeación y presupuestación.
- 3).- Fortalecer al Gobierno Federal como rector en la implantación y supervisión de la aplicación de los lineamientos acordados.

En esta estrategia se consideran como acciones prioritarias las siguientes:

- I).- Desinfección del agua suministrada a la población.
- II).- Tratamiento de aguas residuales y su rehuso.
- III).- Uso eficiente del agua
- IV).- Desarrollo de las capacidades técnicas para la operación eficiente
- V).- Intercambio horizontal de conocimientos y experiencias entre los organismos.⁽²³⁾

2.11. Administración de los Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero.

2.11.1. Costos de los Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado

Cuando hablamos de los costos en los servicios públicos municipales, no sólo hacemos referencia a los aspectos económicos que acompañan a su dotación, sino a todos aquellos aspectos sociales que se derivan de la carencia o mala prestación de los servicios que hacen imposible el mejoramiento de la calidad de vida que requiere la población para generar crecimiento, desarrollo y progreso de toda una comunidad.

Por "costo" se entiende a todos aquellos aspectos que desde el punto de vista económico y financiero, facilitan o dificultan la participación pública o privada en la planeación, organización y estructuración de la infraestructura y equipamientos urbanos mediante los recursos provenientes de la población misma, de las instituciones públicas o de los organismos financieros, principalmente.

⁽²³⁾ Cfr. Op. Cit.

Por otra parte, se incorporan los aspectos sociales, fundamentalmente referidos a la estabilidad social y la participación colectiva necesaria para la conservación de las metas de desarrollo, en términos de vida material y organización ciudadana.

En lo que respecta a la administración municipal, no siempre, ni por regla incontestable, domina el costo económico en los problemas de prestación de servicios, pues es muy frecuente que el costo social (es decir, la estabilidad social que lo determina) deba ser atendido a toda costa aunque aquel se eleve de manera exorbitante. Este problema es muy común en ciudades como la de México, tomando como ejemplo específico la dotación de agua potable, la cual se hace llegar desde grandes distancias y se le hace subir decenas de kilómetros.

En lo que continúa nos detendremos en el análisis general que apunta a la explicación de los costos que genera la prestación de los servicios públicos municipales que nos ocupan.

Altos costos de los servicios públicos municipales.

La época actual se caracteriza por el grave desmejoramiento de la calidad de vida de la población, marcado todavía más en los países dependientes, agudizándose el problema en las décadas posteriores inmediatas a la Segunda Guerra Mundial, que trasciende hasta nuestros días.

La llamada crisis urbana no es otra cosa que la expresión de esta desmejoría que va desde los problemas de recolección de basura y dotación de agua potable, hasta las medidas municipales para el saneamiento ambiental.

En la sección anterior se apuntaron a manera de tesis, diez aspectos que señalan al problema referido. En ellas observamos que los problemas de dotación de servicios obedecen a la crisis económica y sobre todo a la "quebra financiera de los ayuntamientos de las metrópolis"⁽²⁶⁾, así como de las administraciones locales (cfr. Sección 3 de esta investigación, véase sobre todo la tesis número 8).

No podemos olvidar de ningún modo que la prestación de los servicios públicos municipales se vuelve aún más problemática bajo la influencia de la deuda externa, producto de la dependencia económica de los países como México en particular y de los países latinoamericanos en general. Cabe destacarse aquí la representatividad de nuestro país en el Continente Latinoamericano en cuanto a calidad de vida, la participación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) como parte de las políticas descentralizadas y, sobre todo, a las de prestación de servicios públicos. Por lo cual vale la pena detenernos en el estudio de nuestro país como "muestra" de la "especificación histórica y regional del esquema general de análisis de la urbanización dependiente"⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ CFR EN M. CASTELLS, CRISIS URBANA Y CAMBIO SOCIAL, ED. CIT.

⁽²⁷⁾ VEASE PARA TAL MOTIVO LA CONSIDERACION HECHA POR M. CASTELLS PARA A. L. CON LA CUESTION URBANA, ED. CIT., PP. 61-78.

En un estudio sobre "tipología municipal", Alejandro Medina Gropp propone 19 indicadores que nos brindan una idea aproximada del estado social de algunos municipios, ⁽²⁸⁾ aunque el conjunto de indicadores citados (véase la Tabla siguiente) puede resultar demasiado relativo, puede ser de gran utilidad para darnos una idea general de la calidad de vida en un municipio y, por tanto, la urgencia o prioridad en la dotación de los servicios públicos municipales.

<i>Tipología de marginación</i>		
<i>Critério Genérico</i>	<i>Indicadores Específicos</i>	<i>Clasificación Resultante</i>
Marginación *	1) Bajos ingresos PEA 2) Subempleo 3) Población rural 4) Ocupación agrícola 5) Incomunicación rural 6) Subconsumo de leche 7) Subconsumo de carne 8) Subconsumo de huevo 9) Analfabetismo 10) Población sin primaria 11) Mortalidad general 12) Mortalidad general 13) Habitantes por médico 14) Vivienda sin agua 15) Hacinamiento 16) Vivienda sin electricidad 17) Vivienda sin drenaje 18) No dispone de radio y/o televisión 19) Población que no usa calzado	Marginación muy alta Marginación alta Marginación media Marginación media alta Marginación baja
<p>El concepto de marginación se utiliza para caracterizar a los grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza, ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible.</p>		

²⁸ CFR., MEDINA GIOPP, ALEJANDRO. EXPERIENCIAS RELEVANTES SOBRE TIPOLOGIA MUNICIPAL. ED. CIDE. DOCUMENTO DE TRABAJO NO. 11. MÉXICO 1992. P. 17.

Cuadro 1.

Municipio	Estado	Índice de Marginación	Municipio	Estado	Índice de Marginación
Tecalitlán	Jal	-7.7346	Jiutepec	Mor	-7.0521
Mopaltepec	Mex	-7.6728	Arriaga	Chis	-6.9945
San cristóbal De las casas	Chis	-7.6694	Carúatas de felipe pescador	Zac	-6.9872
Xicoténcatl	Tamps	-7.6480	Tuxpan	Nay	-6.9641
Arenal, el	Jal	-7.6383	Teoloyucan	Mex	-6.9349
Chimalhuacán	Mex	-7.6234	Namiquipa	Chih	-6.8897
Suaqui grande	Son	-7.6195	Villa de la paz	Slp	-6.8715
Colotlán	Jal	-7.5894	General terán	Nl	-6.8238
Aldama	Chih	-7.5873	Barca, la	Jal	-6.8101
Martínez de la torre	Ver	-7.5788	Cuauhtémoc	Col	-6.8060
Jaltengo	Mex	-7.5631	Úrsulo galván	Ver	-6.7626
Ascensión	Chih	-7.5478	Ahualulco de Mercado	Jal	-6.7543
Mexicalcingo	Mex	-7.5403	Tapachula	Chis	-6.7384
Apaxco	Mex	-7.5202	Buena vista De cuéllar	Gro	-6.7300
San gregorio	Pue	-7.4651	Rafael Lucic	Ver	-6.7284
Atzompa					
Moroleón	Gto	-7.4400	Hualahuises	Nl	-6.7265
Guadalupe victoria	Dgo	-7.4143	Pánuco	Ver	-6.7254
San Mateo	Mex	-7.4084	Valle de bravo	Mex	-6.7232
Atenco					
Tepehuanes	Dgo	-7.4062	Acazacan	Ver	-6.7080
Tocumbo	Mich	-7.3937	San Julián	Jal	-6.6741
San francisco de conchos	Chih	-7.3712	Pabellón de arteaga	Ags	-6.6254
Omítlán de Juárez	Hgo	-7.3214	Escuinapa	Sin	-6.6242
Jiquilpan	Mich	-7.3041	Perote	Ver	-6.6101
Ahuacatlán	Nay	-7.2946	San dimas	Dgo	-6.5411
Tepotzotlán	Mex	-7.2933	Saric	Son	-6.5032

Observamos en el cuadro 1 que en todos los casos el índice de marginación resulta negativo, lo cual nos indica que no se cubren las necesidades básicas de calidad de vida, y por tanto los servicios públicos municipales son insuficientes:

deducimos también el alto riesgo en el costo social que representa para México el no dotar a la población de estos municipios del interior del país.

Resultan muy significativos y constituyen una prueba evidente, los datos vertidos por Arturo Núñez Jiménez en relación con el gasto público estatal per-cápita y la inversión federal per-cápita para el caso mexicano (ver la tabla siguiente) en el año 1978. El hecho de que se haga referencia a este año resulta importante porque México, en su nivel de planeación nacional, inauguraba su discurso desconcentrador y descentralizador, lo cual lo vuelve más representativo del caso latinoamericano.

Así pues, del cuadro se destaca que todos los estados del país (a excepción del de México) no son autosuficientes económicamente, por lo que se hace necesaria la participación federal para la satisfacción de sus necesidades de gasto público. El promedio nacional (para 1978) de participación federal per-cápita en concepto de gasto público, resultó ser 3.31 veces mayor que el aportado por cada entidad federativa.⁽²⁹⁾ Esto se traduce desde el punto de vista financiero, en una marcada dependencia estatal de los recursos emanados de la Federación. Por otro lado nos muestra que la mayoría de los municipios "padecen una situación de penuria crónicas en sus haciendas públicas, que le hace atender en forma deficitaria la prestación de los servicios públicos tradicionales que tienen encomendados"⁽³⁰⁾

Cuadro no. 2 (Gasto estatal e inversión federal por habitante en las entidades federativas de México en 1978) (en pesos)		
Entidades Federativas	Gasto Público Estatal per-cápita	Inversión Pública Federal per-cápita
1.- Aguascalientes	919	1.612
2.- Baja California	2,698	4.571
3.- Baja California sur	2,710	11.017
4.- Campeche	858	13.953
5.- Coahuila	1,417	3.805
6.- Colima	660	8.298
7.- Chiapas	458	7.498
8.- Chihuahua	943	1.766
9.- Durango	883	1.837
10.- Guanajuato	890	2.544
11.- Guerrero	528	1.696
12.- Hidalgo	285	2.341
13.- Jalisco	850	1.078
14.- México	1.662	1.372

²⁹ CFR. NÚÑEZ JIMÉNEZ ARTURO ASPECTOS ADMINISTRATIVOS E INSTITUCIONALES DEL DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO. DE. INAP. GACETA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. NO. 10-11 ABRIL - SEPTIEMBRE. MÉXICO 1984. P. 79.

³⁰ LOC. CIT.

15.- Michoacán	414	1,278
16.- Morelos	630	1,703
17.- Nayarit	571	2,112
18.- Nuevo León	1,875	3,136
19.- Oaxaca	268	2,246
20.- Puebla	433	720
21.- Querétaro	337	2,522
22.- Quintana Roo	3,272	10,277
23.- San Luis Potosí	323	1,566
24.- Sinaloa	963	3,283
25.- Sonora	1,500	3,321
26.- Tabasco	1,491	11,331
27.- Tamaulipas	1,269	6,579
28.- Tlaxcala	526	1,505
29.- Veracruz	674	6,389
30.- Yucatán	937	1,876
31.- Zacatecas	541	1,625
Nacional	941	3,110

Cuadro no. 3
Egresos de los tres niveles de gobierno en México en 1978
(cifras en millones de pesos)

Concepto	Gobierno Federal		Gobiernos estatales		Gobiernos municipales		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Gasto corriente	264,495	62	25,010	51	7,250	91	296,755	60
Gasto de capital	95,341	22	10,032	21	550	7	105,923	22
Otros gastos	22,031	5	9,773	20	50	.7	31,854	7
Amortización deuda	48,801	11	3,974	8	100	1.3	52,875	11
Total	430,668	100	48,789	100	7,950	100	487,407	100
Porcentaje	88.36		10.01		1.63		100	

En el cuadro anterior se pueden destacar los rubros incluidos en los egresos de los tres niveles de gobierno (1978). Se observa que a pesar del alto porcentaje de egresos municipales, éstos resultan insuficientes en la satisfacción de las necesidades públicas en cuanto a servicios se refiere.

Con la reforma constitucional del artículo 115 en 1983, se intenta contrarrestar el fenómeno de la hipercentralización, no sin dejarse notar una serie de elementos secundarios como los siguientes:

- El municipio está facultado para tener más iniciativas propias pero afronta mayores dificultades en su funcionalidad.
- La mayor autonomía de los municipios, saca a la luz su debilidad estructural y su escasez de recursos.

Estos elementos sugieren la consideración de 5 aspectos que afectan la prestación de los servicios públicos municipales:

1. Elementos de organización.
2. Cobertura
3. Calidad
4. Avances en las necesidades municipales
5. Formas de decisión-planeación.⁽³¹⁾

Rodolfo García, en su trabajo "los servicios públicos municipales", presenta los resultados de un estudio realizado sobre 12 municipios del Estado de México, apuntando que se trata de un estado que contribuyó en 1985 con más del 10% del valor agregado industrial y cerca del 17% en el caso de la industria manufacturera. No olvidar que para 1978 este estado era el único con autosuficiencia económica, lo cual sugiere que se presentan condiciones más óptimas en la prestación de servicios. Como veremos, esto no es así, pues existe una disparidad enorme en la tipología municipal estudiada, lo cual resulta interesante desde el punto de vista de la investigación porque nos muestra una gran gama de posibilidades o tendencias de crecimiento urbano y sobre todo de prestación de servicios.

2.11.2 Rentabilidad Económica y Social

Entendemos como rentabilidad el beneficio que se obtiene en algún tipo de actividad realizada en forma individual o colectiva; dicho beneficio no necesariamente se expresa en términos de ganancia económica si no de cualquier otra forma que rinda frutos.

Desde que las sociedades humanas de la antigüedad enfrentaron los fenómenos de la naturaleza, debido a sus claras limitaciones debieron agruparse para sobrevivir. Es decir, se beneficiaron colectivamente de actividades realizadas en la misma forma, ya que de lo contrario, o sea de manera individual sus expectativas de desarrollo eran casi nulas. Milenios más tarde, cuando aparecen las sociedades clasistas surgen intereses opuestos entre ellas que de no ser mediados por la aparición del estado no hubiera sido posible la permanencia de la sociedad y su tránsito hacia etapas superiores de desarrollo.

De esta manera el estado viene a ser la consecuencia de las contradicciones propias de la sociedad y de la propiedad privada de los bienes y de los medios de producción que paulatinamente fueron evolucionando y siendo apropiados por una de las clases sociales⁽³²⁾.

⁽³¹⁾ CFR GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO, COBERTURA Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES. ESTUDIO SOBRE EL ESTADO DE MÉXICO. CIDE. CUADERNO DE TRABAJO N° 2, MÉXICO, 1993, P 21

⁽³²⁾ VER A INGLÉS, FEDERICO "EL ORIGEN DE LA FAMILIA LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. EN OBRAS ESCOGIDAS DE MARX Y INGLÉS.

A lo largo de la historia el estado jugó un papel protagónico que al dirimir las controversias surgidas de la apropiación de los beneficios, ha tenido que garantizar la distribución de éstos cuando un grupo social o un sector de ellos, los ha concentrado en detrimento de las mayorías.

Una vez que se presenta la revolución industrial y se consolida la producción capitalista bajo formas de propiedad privada, los grandes beneficios de la modernización son para unos cuantos y mientras las empresas privadas buscan la ganancia y su reproducción del capital, los obreros en general sufren las consecuencias negativas del modelo económico liberal, el cual establecía en sus postulados clásicos la falsa autorregulación de la sociedad.

Los resultados, desde un principio impregnados de graves problemas, tuvieron que ser enfrentados por el estado, el cual tuvo que realizar infinidad de inversiones cuya rentabilidad económica no era factible pero los beneficios serían de alto contenido social.

De la misma manera que los gobiernos de la nueva sociedad industrial en Europa tuvieron que enfrentar los desequilibrios de la producción fabril, mediante el establecimiento de legislaciones sanitarias y la inversión de infraestructura para sanear las ciudades y otorgar los mínimos servicios a la zona de vivienda de los trabajadores, en muchos otros rubros del desarrollo como vivienda, salud, recreación, cultura, etc., el Estado se ha visto en necesidad de intervenir y llevar a cabo infinidad de obras para atenuar los males y contradicciones que se vienen engendrando con el propio sistema de producción capitalista.

Además, dadas las características de uso colectivo en las grandes obras del campo y de las ciudades, la sociedad o los grupos sociales no pudieron enfrentar comunitariamente su realización, como tendrían que hacerlo en su uso, relegando al estado su solución. "desde la irrupción en la historia del estado moderno éste se asocia de manera casi natural a la prestación de los servicios. La cesión por parte de los individuos -en su nuevo traje de ciudadanos- de una porción de sus capacidades de acción y decisión, busca encontrar, como contraparte, protección y seguridad por parte del gobierno".⁽³¹⁾

Desde entonces el estado a través de los distintos gobiernos en los países del mundo ha mantenido su participación constante en inversiones cuyo beneficio es de tipo colectivo, es decir, con una rentabilidad netamente social, recayendo promordialmente en los servicios públicos de las localidades urbanas y rurales.

En los últimos años, y sobre todo a raíz del fracaso en algunos países socialistas y el aparente éxito de la economía neoliberal, se ha cuestionado la administración pública y la intervención del estado en varios rubros de la economía. Si bien es cierto que se llegó a un exceso en las áreas de la economía, que los estados tenían bajo su control, pero sobre todo por la fallidas administraciones, no debemos confundir el papel redistributivo de los recursos concentrados en pocas manos, que el estado debe realizar bajo distintas formas

³¹⁾ GARCIA DEL CASTILLO RODOLFO. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES. OP. CT. (PAG. 11)

de inversión. Con la grave corrupción que ha imperado por parte de funcionarios que se benefician y favorecen intereses que en lugar de alcanzar los objetivos propuestos, se reproducen las condiciones de desigualdad.

De esta manera, la lucha por una pretendida eficiencia ha sido desvirtuada al combatir la corrupción y negligencia administrativa por parte de los funcionarios públicos (aspectos que, por cierto, no están exentos en las empresas privadas) con el enemigo equivocado que es la rentabilidad social, queriéndose lograr para todos los proyectos sociales una rentabilidad económica.

Lo anterior, no significa que la rentabilidad económica esté en oposición a la rentabilidad social, dado que es factible que se pudieran dar ambas, pero también es un hecho que al privilegiar la primera se haga a un lado la segunda, con las consecuencias negativas para los sectores sociales más empobrecidos.

Precisamente la tendencia privatizadora de los servicios públicos está encaminada a combatir la ineficiente administración pública, pero al intentar llevar a cabo la pretendida eficientización, están enfrentando unos costos muy altos, con usuarios muy empobrecidos e imposibilitados para cubrirlos. La administración pública debe contemplar tanto la rentabilidad económica, pero su propia función debe priorizar en la rentabilidad social. En términos prácticos, "existe un vínculo muy fuerte entre la acción gubernamental y los servicios públicos. La principal justificación funcional para la existencia del estado y el fortalecimiento de una esfera de legitimación a sus acciones como gobierno, se han fundado históricamente en la búsqueda del bienestar común a través de políticas públicas concretas.... Los servicios públicos son un reflejo de 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 significa un punto crucial en la búsqueda de mejores formas de actuación gubernamental."⁽²⁴⁾

Si en el debate ideológico se parte de la premisa de la empresa pública versus la propiedad privada, bajo el criterio de la rentabilidad económica, modificando la base de la confrontación entre la empresa pública con objetivos de rentabilidad social versus la empresa privada con base en la rentabilidad económica, el resultado ya no es el mismo.

La eficiencia técnica y administrativa no va peleada con la rentabilidad social, en cambio la rentabilidad económica no siempre se logra con grandes niveles de eficiencia productiva y si en cambio en ocasiones esta rentabilidad va en perjuicio de la sociedad.

²⁴ GARCIA DEL CASTILLO RODOLFO. LAS POLITICAS DE SERVICIOS MUNICIPALES. EN POLITICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO MUNICIPAL OP. CIT. (PAG 328)

2.11.3.- Formas de Administración Pública y Privada.

Como señalamos en un principio, la normatividad establecida en los primeros países que accedieron a la industrialización, para afrontar sus consecuencias negativas en las ciudades no fue oportuna, sino hasta que afectaron la higiene, presentándose enfermedades y epidemias que atacaron por igual a todos los sectores sociales. En América latina, y México en particular, a pesar de las experiencias de los países europeos, un siglo después ocurriría lo mismo, pero en condiciones sociales y económicas más difíciles, que han llevado hasta hoy en día a presenciar un panorama urbano con una problemática muy complicada de resolver a corto plazo.

Hemos expuesto, por una parte, las características de la estructura jurídico-territorial de la República Mexicana y de la unidad administrativa que constituye el municipio, y, por otra, las atribuciones de éste en materia de servicios públicos y el marco jurídico que los sustenta; ahora analizaremos en forma más concreta el marco que regula el desarrollo urbano y los servicios públicos, partiendo de las principales generalidades que involucran el contexto nacional y las modalidades de administración que en forma más frecuente operan los organismos públicos en los municipios.

El carácter centralista de la Federación, manifestado en el control de recursos y en la toma de decisiones a nivel central, ha propiciado una estructura administrativa que ha dejado inertes a los estados y en mayor medida a los municipios para solucionar los problemas circunscritos en su ámbito territorial. A pesar de los vanos intentos por revertir ese carácter descentralizador, "la historia política del país, en particular de este siglo, revela el proceso ascendente de creación de entidades, oficinas y delegaciones desconcentradas de las dependencias y entidades de la administración pública federal en los estados, con lo que se ha desarrollado una abultada burocracia federal en ellos; se ha llegado a los extremos en 1987 de disponer por parte de la administración pública federal del 80% del total de efectivos al servicio de los tres órdenes de gobierno"⁽¹⁵⁾.

Bajo esta dependencia federal, ha sido imposible llevar a la práctica la pregonada soberanía y autonomía de estados y municipios, siendo ésta la raíz de la vulnerable situación administrativa de los servicios públicos municipales a lo largo y ancho del país.

Los marcos de regulación para orientar el crecimiento de las ciudades y las formas de administración de los servicios públicos, tienen una correspondencia directa con las leyes promulgadas, tanto en los planes de desarrollo económico y social como en las específicas al ordenamiento urbano a nivel nacional.

⁽¹⁵⁾ MORENO ESPINOSA, ROBERTO. LA ADMINISTRACION TERRITORIAL EN MEXICO. ANTECEDENTES HISTÓRICOS. INAP y UAEM, MEXICO, 1995 (P. 155).

En México, a pesar de los intentos de planeación desde los años treinta, con el primer Plan Sexenal de 1934-1940 en el gobierno del general Lázaro Cárdenas, no figura dentro de sus apartados alguno referente al aspecto demográfico y poblacional; pudiéndose entender esta omisión, debido al carácter eminente rural del país y a la relativa poca población total de 19'649,142 habitantes en 1940, de los cuales 3'927,694, o sea, apenas un 20% de la población total estaban asentados en localidades urbanas.⁽³⁶⁾

Lo mismo sucede con el segundo Plan Sexenal de 1941-1946, pues no aparece contemplado el problema urbano- regional, y después de 20 años con el surgimiento del siguiente Plan Nacional de Desarrollo para el periodo de 1966-1970, en el mandato del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, no se justifica como en la fase de plena industrialización, explosión demográfica y desarrollo urbano, cuando se debieron establecer las bases para dictar un orden general de los asentamientos humanos, se haya literalmente descuidado este aspecto o, peor aún, que se hubiera impulsado dentro de sus estrategias y objetivos el "acelerar la industrialización, a fin de que la industria y los servicios estuvieran en condiciones de absorber los excedentes de población rural y el incremento de la fuerza de trabajo urbana",⁽³⁷⁾ debiendo haber sido justamente el proceso inverso al propiciar las condiciones en el campo para que la masa de campesinos desempleados tuvieran mayores oportunidades y así aminorar su emigración a los centros urbanos o, cuando menos, preparar éstos para la recepción de los nuevos huéspedes.

Sería hasta 1976, cuando a finales de su gobierno de Luis Echeverría Álvarez saça a la luz pública la primera Ley de Asentamientos Humanos, donde aparece la preocupación por la dinámica poblacional caracterizada por la dispersión y concentración, así como las primeras medidas para detener esta tendencia. Esta Ley marcaría como objetivos:

- I. Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
- II. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y
- III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas, y destinos de áreas y predios.⁽³⁸⁾

Pero surge una pregunta obligada ¿cómo hacer cumplir una serie de normas en materia de distribución territorial de los habitantes, sin ningún Plan Nacional de Desarrollo que le dé coherencia y sustento?.

³⁶ CFR. UNIKEL, LUIS, OP. CIT. (P. 292 Y ANEXO ESTADÍSTICO).

³⁷ SOLÍS, LEOPOLDO, PLANES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN MÉXICO, EDIT. SEP - SETENTA, MÉXICO, 1980 (P164).

³⁸ LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, EDIT TRILLAS, 1976 (P. 19)

A exactamente 20 años de su promulgación, con una población total de 91 millones de habitantes,⁽³⁹⁾ cuyo 50% reside en ciudades de más de 50,000 habitantes, podemos afirmar que la Ley de Asentamientos Humanos no logró revertir la tendencia marcada y tampoco se pudieron proveer completamente los satisfactores que requieren las poblaciones urbanas.

En el año de 1983 se institucionaliza la planeación democrática del desarrollo a nivel nacional y, en años posteriores, las leyes locales en los estados y municipios.

La nueva Ley de Planeación establece la obligación de las administraciones trianuales o sexenales a elaborar un plan de desarrollo al inicio de cada periodo, dentro de los cuales se deben contemplar los aspectos del desarrollo urbano y, ahora, por el grave deterioro de los recursos naturales que ha perjudicado la industrialización, del medio ambiente.

Existen una infinidad de factores que han incidido para que la planeación no haya brindado los frutos esperados en los últimos 14 años, después de haberse establecido su marco jurídico en el artículo 26 constitucional; dentro de los primordiales, el principal ha sido indudablemente la falta de integración y congruencia entre los planes de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

En los dos planes nacionales de desarrollo (1983-1988 y 1989-1994), anteriores al presente gobierno, se presentó una falta de coordinación entre los sectores productivos, tanto en la adopción de los objetivos planteados como en las formas de participación en sus logros. "Para ejecutar un plan de desarrollo económico y social en México, el órgano central de planeación debe ser capaz de lograr la máxima convergencia de todas las actividades económicas de la nación, dentro de los principios y derechos constitucionales, con una orientación, en cuanto a metas y objetivos generales se refiere, señalada por el ejecutivo federal, dentro de la esfera de su competencia, con la finalidad de lograr el óptimo desarrollo económico en una determinada época o periodo".⁽⁴⁰⁾

En México, aunado a los defectos de la planeación indicativa, la cual no obliga al sector privado el acatar los objetivos ni estrategias, el estado no ha podido conjuntar los diversos intereses particulares, y ni dentro de sus propias instituciones le ha dado seriedad a los planes.

En cuanto a la integración del municipio al Sistema Nacional de Planeación, es patente un divorcio real entre los planes federales y estatales con los municipales y las estructuras administrativas de la mayoría de los municipios carecen del personal técnico adecuado para su elaboración. Asimismo, persisten intereses mercantiles y de tipo caciquil que impiden realizar una verdadera implementación y seguimiento de programas para el aprovechamiento máximo de los recursos y la distribución justa de los ingresos generados en cada ámbito territorial.

⁽³⁹⁾ DATO TOMADO DEL CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 1995, INEGI. (DATOS PRELIMINARES).

⁽⁴⁰⁾ GARCÍA CÁRDENAS, LUIS. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PLANEACIÓN, EN BASES PARA LA PLANEACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE MÉXICO, DE LA PEÑA FLORES, HORACIO, ET AL EDIT SIGLO XXI, MÉXICO 10A EDIC 1980 (P. 111)

Un segundo rubro de factores que alteran una pretendida planeación estaría en la capacidad de los ayuntamientos para allegarse recursos que le puedan dar viabilidad, sobre todo, a las inversiones que sustentan, por un lado, las correspondientes a la producción y, por otra, a la operación de los servicios públicos municipales.

De esta manera la autosuficiencia del municipio está seriamente limitada, debiendo contemplar las directrices y apoyos que provienen del centro, es decir, "la prestación de servicios se halla indisolublemente ligada a la planeación y programación pues, de hecho, ésta le otorga sentido real a las políticas públicas específicas... Así, los lineamientos marcados por el poder federal (financiera, programática y presupuestalmente) aparecen como preconditiones en los planes y programas locales, las cuales deben coincidir con los objetivos y prioridades nacionales"⁽⁴¹⁾.

El marco jurídico vigente para el desarrollo de los municipios obliga a los ayuntamientos a incursionar en todos los intersticios legales existentes para allegarse de recursos.

No obstante que la planeación en el plano de su implementación se encuentra seriamente limitada, en el aspecto operativo existen varios mecanismos legalmente establecidos para articular los programas federales -sin dejar de señalar sus limitaciones y defectos con los estatales y municipales. Uno de ellos es el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que faculta al Presidente de la República para celebrar convenios de coordinación. De esta ley aparecieron los Convenios Únicos de Desarrollo (CÚD), en los cuales se intenta, en la práctica, resarcir el daño a éstos últimos con la capitación de los recursos federales, vía impuestos, aplicando, a su vez, la ley de coordinación fiscal vigente a partir de 1980.

Para la elaboración de estos convenios, se genera la necesidad de otra estructura burocrática administrativa a nivel estatal y local. En el primer caso, los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) y, en el segundo, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)..

Estos comités requieren una autoridad local con gran capacidad de gestión y un grupo de especialistas hábiles en la elaboración y ejecución de los convenios, lo cual limita a la mayoría de los municipios en el aprovechamiento de este recurso, por la carencia de cuadros técnicos. Estos instrumentos administrativos, al igual que varias políticas aplicadas centralmente son las causantes de favorecer a los ayuntamientos más consolidados y a excluir a los más pobres.

⁴¹ GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO, OP. CIT. (P. 34)

Aún reconociendo los beneficios que pudieran darse en los estados y municipios, mediante la realización de los convenios de desarrollo "se debe admitir también que en no pocos casos el convenio se ha convertido en un instrumento más de control político y financiero, que ejercitan las autoridades y hasta funcionarios estatales, en detrimento de la administración municipal".⁽⁴²⁾

A raíz del establecimiento de las bases constitucionales de la planeación, se derivaron los diferentes planes sectoriales que integran la estructura productiva de la economía nacional (industria, turismo, energía, salud, etc.). Los correspondientes al desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente, de los últimos dos sexenios fenecidos, intentaron constituir un sistema urbano nacional, - implementando políticas de control del crecimiento de las grandes metrópolis y de impulso a las pequeñas y medianas ciudades- y mediante la puesta en marcha de programas específicos, crear las condiciones para encauzarlo. La construcción de infraestructura, la inversión en equipamiento urbano y vialidades, la eficientización de los servicios públicos y el mejoramiento del mobiliario urbano, han sido las acciones fundamentales para el enlance y fortalecimiento de los centros de población.

En la definición del Sistema Urbano Nacional, se tuvo que hacer una clasificación de ciudades como punto de partida, para la implantación de políticas descentralizadoras, "por ello los indicadores referentes a las modalidades de prestación de servicios públicos, que involucran el nivel del gobierno que los presta, son fundamentales para el diseño y puesta en marcha de tales políticas, además, son de las consideraciones sobre las características de las zonas urbanas o rurales, así como del impulso directo y específico de las políticas descentralizadoras -industrial, agropecuario y turístico- por tanto, es clara la importancia de caracterizar los centros de población con respecto a las políticas públicas".⁽⁴³⁾ En otras palabras, el grado de intervención del gobierno en la prestación de los servicios públicos y la forma de tipificar los centros de población son los factores determinantes en el establecimiento de las políticas urbanas por parte del Estado.

En la actualidad, con base en la reforma constitucional del artículo 115, no queda ninguna duda sobre la responsabilidad que recae en los municipios, en la provisión de servicios públicos; sin embargo, tal disposición queda ambigua, en cuanto a sus formas de administración.

La ola neoliberal en boga que impulsa la privatización de empresas en manos del Estado, se está incurсионando en actividades que eran exclusivas del municipio, como son los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. De hecho en varios municipios del país, se han venido concesionando servicios de agua y recolección de basura, principalmente, a compañías privadas, únicamente mediante el acuerdo del cabildo municipal respectivo.

⁴² MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO, OP. CIT. (P. 211)

⁴³ MEDINA GIOPP, ALEJANDRO, EXPERIENCIAS RELEVANTES SOBRE TIPOLOGÍA MUNICIPAL, CUADERNO DE TRABAJO NO 11 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CIDE MEXICO, 1992. (P. 38)

Una interpretación del ordenamiento jurídico que favorece la administración privada de los servicios, se basa en la declaración hecha en México, D.F., el 13 de enero de 1993, por el gobernador de Nueva York, Mario Cuomo, en el sentido de que "It is no government's obligation to provide service, but to see that they're provided".⁽⁴⁴⁾ (No es obligación del gobierno proveer servicios, pero sí que sean provistos). Es decir, que mientras no falten los servicios públicos el Estado puede concesionarlos.

La factibilidad real de privatizar los servicios, será tratado más adelante, pero es necesario dejar planteada la falta de una regulación jurídica que precise las formas de administración, ya que "la mayor parte de las leyes orgánicas municipales no establecen bajo qué condiciones y en qué casos se deberá concesionar un servicio público, lo que da lugar a confusiones y frecuentemente se recurre a figuras jurídicas como el contrato en comodato, el fideicomiso o bien, la propia concesión en términos irregulares con los consecuentes efectos económicos y políticos para los ayuntamientos".⁽⁴⁵⁾

Actualmente la abrumadora mayoría de los municipios, acata el ordenamiento del artículo 115 constitucional, que establece las formas de administración claramente permitidas: convenio estado-municipio y asociación intermunicipal, de tal manera que privan las empresas paramunicipales o paraestatales para el otorgamiento de servicios públicos o bajo formas directas de administración del municipio.

Sin embargo, la tendencia privatizadora penetra en todas las esferas políticas y sociales y cada día aparecen nuevas iniciativas en los gobiernos estatales y municipales, para traspasar su responsabilidad a empresas privadas en materia de servicios públicos.

En el caso específico de los servicios de agua potable alcantarillado y saneamiento, las experiencias privatizadoras más importantes han sido en la administración del consumo de agua potable, debido a la menor complejidad para administrarla, pero en el caso del alcantarillado y saneamiento de los desechos líquidos el problema se torna complejo, pues no existen formas sencillas de medir y cobrar los volúmenes emitidos en cada vivienda, local, comercio o industria.

Empero, el meollo fundamental no estriba en la dificultad administrativa, sino en la capacidad de pago para la mayor parte de los sectores sociales que habitan las ciudades. Por más que el Estado intente trasladar varias de sus responsabilidades a la sociedad civil, no existen las condiciones económicas para ello. El costo de los servicios urbanos no corresponden con los niveles de ingreso de sus usuarios, debiendo los gobiernos atenderlos mediante la transferencia de subsidios. En suma, la presencia del Estado en varios aspectos de la esfera productiva, obedece a la "incapacidad o insuficiencia de la acción de las burguesías nacionales para promover la reproducción económica en condiciones

⁴⁴ HERRERA MACÍAS, ALEJANDRO. PRIVATIZACIÓN COMO ALTERNATIVA DE LOS S.P.M. EN PROBLEMÁTICA Y DESARROLLO MUNICIPAL. VARIOS AUTORES. PLAZA Y VALDES EDITORES, MÉXICO, 1994. (P. 213)

⁴⁵ GÓMEZ BENÍTEZ, ARMANDO. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN LA GACETA NO 12-13 DEL INAP, MÉXICO, 1984. (P. 66)

de orden y armonía social; al auge de los enfoques keynesianos en la teoría económica; a una sociedad con débil capacidad de organización; y a la imperativa necesidad de contar con un actor central que impulse el proceso de desarrollo"⁽⁴⁶⁾

Existen algunos estudiosos del tema que han hecho labor de proselitismo para la privatización de los servicios, basándose en experiencias de otros países, pero lamentablemente sus argumentos son muy endebles, al dejar de un lado las claras diferencias entre las economías de naciones poderosas donde el poder adquisitivo de la población es muy elevado y las de nuestros países latinoamericanos donde, además de las dificultades económicas de los gobiernos, la privatización de la riqueza lleva a extremos de tener grandes porcentajes de población con altos niveles de pobreza.

La presencia del Estado en éstos países para la provisión de los servicios públicos resulta indispensable, pues una forma de redistribución de los recursos excesivamente concentrados en un sector de la población puede darse mediante la aplicación de subsidios.

La postura ideológica-administrativa contraria a esta misión antepone que ante la creciente "demanda de servicios municipales, el gasto público puede ser disminuido vía la privatización, el decidir privatizar la prestación de un servicio u obra, recoge la idea tan actual de la participación ciudadana no solo como demandante sino como una gente que quiere ser participe del cambio"⁽⁴⁷⁾, lo cual ante las limitaciones económicas reales del ciudadano, pierde todo el peso el argumento expuesto.

Si en nuestro país pudieran existir algunas diferencias entre las distintas ciudades en cuanto a la capacidad del pago de los servicios públicos, Acapulco está dentro de los que presentan los mayores contrastes y un alto porcentaje de la población como hemos anotado anteriormente, o bien no tiene un empleo estable o sus remuneraciones son muy bajas, mientras en el lado opuesto encontramos las residencias de vacacionistas con alto nivel económico y los propietarios de los grandes hoteles, restaurantes y demás centros de diversión que determinan buenos dividendos, producto de la actividad turística. Ante estas circunstancias, las políticas sobre cuotas y tarifas diferenciales establecidas por la CAPAMA tendrán que regir hasta en tanto las condiciones sean otras.

Por su parte, la privatización de áreas de la ciudad donde pudieran obtenerse utilidades como el caso de la recolección de desechos sólidos en la zona de la costera, constituye una acción a todas luces de injusticia social, dado que por una parte se permitiría la ganancia, donde es posible para las empresas privadas y, por otra, los gobiernos estatales y municipales deben absorber las fuertes cargas económicas al administrar el suministro de agua potable, alcantarillado, recolección de basura u otros en las colonias donde es imposible que sus habitantes puedan pagarlos.

⁽⁴⁶⁾ GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, OP. CIT. (PAG. 12).

⁽⁴⁷⁾ HERRERA MACÍAS, ALEJANDRO, OP. CIT. (PAG. 220).

En la disciplina de la administración, el concepto de lo público y lo privado contempla la forma de utilización de los bienes, de tal manera que lo privado tiende a clasificarse por el consumo individual o privado de un pequeño grupo y por lo mismo, su costo es absorbido totalmente por ellos, mientras en el caso de "Los servicios públicos están basados en la acción colectiva e involucran propósitos de redistribución social de recursos materiales y no materiales. Sin embargo, la intensidad de la redistribución es definida en el marco de un compromiso entre los intereses de diversos grupos que convienen en la sociedad"

(48)

Por otra parte, existe la posibilidad de dejar la administración de los servicios públicos a la empresa privada con zonas de la ciudad donde es necesario el apoyo estatal, es decir "un servicio puede ser prestado en forma privada, y al mismo tiempo ser subsidiado para ciertas categorías de la población, ser suministrado dentro de una orientación social y operar en condiciones de autofinanciamiento; a la inversa, un servicio puede ser prestado en forma pública, sin subsidio de ningún tipo, estar orientado a la demanda solvente y no operar en condiciones de autofinanciamiento".⁽⁴⁹⁾ Ante esto surge la falsa disyuntiva que a menudo se esgrime al afirmar que la administración pública es ineficiente y con vicios de corrupción, mientras que la administración privada luce con altos niveles de eficiencia, cuando no siempre es lo uno ni lo otro; pero aceptando los grandes problemas de la administración pública, entonces el reto consiste en hacerla eficiente, al igual que las buenas empresas privadas.

La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Acapulco con todas las deficiencias que se le puedan atribuir ha jugado un papel trascendental en la redistribución de recursos en materia de los servicios públicos que presta, dado que por una parte obtiene cuantiosas utilidades del sector turístico y de las unidades residenciales, y por otra debe cubrir la diferencia entre el costo real y el cobro de sus usuarios, realizando un cruce de recursos entre las primeras y las segundas, obteniendo una alta rentabilidad en el aspecto social.

Lo anterior es razón suficiente para impedir una privatización parcial en las zonas favorecidas de Acapulco, o bien la privatización total de los servicios, si el gobierno debiera subsidiar a las colonias periféricas. Es muy probable que de llevarse a cabo una total privatización, sin apoyo de ningún tipo por parte del gobierno municipal estatal y manteniendo una diferenciación de cuotas y tarifas, podría darse en forma correspondiente, características y calidades diferentes en el servicio, provocando en un corto o mediano plazo graves problemas sociales, de tal manera que por inclinarse por la rentabilidad económica se sacrifica lo social con graves repercusiones para el estado y la propia sociedad.

⁴⁸⁾ GARROCHO, CARLOS. JUSTICIA SOCIAL Y PLANEACION ESPACIAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO MUNICIPAL. EL COLEGIO MEXIQUENSE UAEM, 1995 (PAG 181)

⁴⁹⁾ DUHAU, EMILIO. GESTIÓN DE LOS SERVICIOS URBANOS EN MEXICO. OP CIT (PAG 66).

La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado debe mantener sus objetivos sociales y para mejorar la cantidad y la calidad de los servicios públicos, tendrá que atender los problemas técnicos y administrativos para aprovechar los recursos propios, los obtenidos a través de créditos o los asignados por el Estado y la Federación.

En la medida que la economía nacional, del estado y específicamente de la ciudad de Acapulco mejore sustancialmente y que la mayoría de sus habitantes obtenga mejores ingresos, la CAPAMA podrá ir ajustando las cuotas y tarifas de los servicios y hasta, a largo plazo, alcanzar un nivel de eficiencia óptimo al igualar los ingresos con los gastos.

En el Municipio de Acapulco, la ley que rige la constitución y operación de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado, faculta al ayuntamiento para "Otorgar la concesión total o parcial a particulares para la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario, así como para la construcción, operación, conservación y mantenimiento de plantas de tratamiento de aguas residuales, y manejo de lodos".¹⁵⁰⁾ Por su parte, "la Comisión estará facultada para celebrar todo tipo de contratos para la prestación de servicios o de obras públicas".¹⁵¹⁾ Aunque esta disposición aparece como un agregado, al parecer, los autores de esta modificación prepararon el marco jurídico para la privatización de estos servicios, pero las condiciones sociales tan precarias de la población o tal vez la sensibilidad política de los responsables de CAPAMA, no les han llevado al riesgoso camino de las concesiones.

2.11.4. Fuentes de Financiamiento

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, resulta evidente que los servicios públicos municipales no pueden brindarse de manera gratuita, por lo que los municipios deben incluir en sus planes de gasto público e inversión las formas derivadas para hacerse de recursos.

Entendemos por fuentes de financiamiento o financiamiento municipal, los recursos económicos que el municipio puede generar o reunir para cubrir el mínimo de servicios públicos municipales. Se les denomina también, de manera más frecuente, ingresos municipales.

¹⁵⁰⁾ LEY DE LA COMISIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO. ART. V

¹⁵¹⁾ IBIDEM

En el Manual de Hacienda Pública Municipal se les define como: "los recursos financieros que recibe el municipio a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos impositivos establecidos en la ley de ingresos vigente, así como los establecidos en convenios, decretos y leyes especiales"⁽⁵²⁾.

Para motivos de clasificación general podemos distinguir tres grandes fuentes de financiamiento.

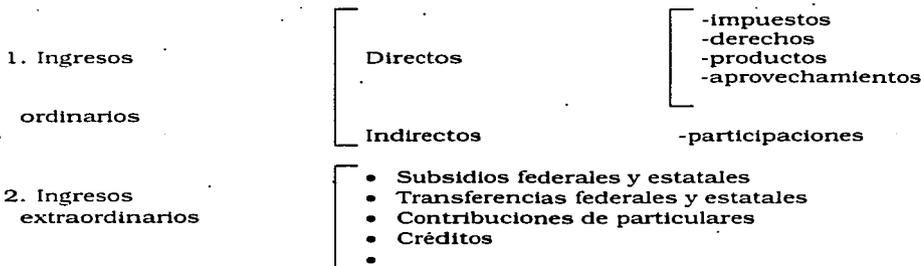
- A. Cuotas y tarifas.
- B. Créditos
- C. Subsidios

A. Las cuotas se definen como las aportaciones en dinero o en especie que un usuario debe pagar al municipio por determinado servicio públicos municipal. Mientras que las tarifas son un conjunto de cuotas, máximas o mínimas pagadas de inmediato o a plazos preestablecidos, por un servicio público municipal.

B. Los créditos son los préstamos otorgados al municipio con el fin de cubrir los costos de los servicios públicos municipales.

C. Los subsidios son las participaciones federales y estatales que complementan el pago municipal de la prestación de servicios públicos municipales o la construcción de obras públicas. Dadas las condiciones de escasez de recursos, este rubro es incluido en el presupuesto de egresos de cada estado.⁽⁵³⁾

En forma particular la clasificación anterior puede ser ampliada como en el cuadro propuesto por José Mejía Lira.⁽⁵⁴⁾



1. Ingresos ordinarios. Son los recursos que el municipio puede generar implementando mecanismos propios. Se subdividen en:

⁵² MANUAL DE HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL, DE BANDERAS- INAP, MEXICO 1989, P.23

⁵³ LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, ED. INAP NO. 9, MEXICO 1985, PP 27-30.

⁵⁴ MEJÍA LIRA, JOSÉ PROBLEMÁTICA Y DESARROLLO MUNICIPAL, ED. PLAZA Y VALDÉS, MEXICO 1994, P. 115.

A) ordinarios directos. Aquellos recursos recabados de la comunidad.

I) Impuestos. Prestaciones que los particulares pagan al municipio por la dotación de servicios públicos municipales. Algunos de estos impuestos son:

- Predial
- Sobre la traslación de dominio.
- Sobre fraccionamientos.
- Sobre rifas y juegos permitidos, diversiones y espectáculos.
- Sobre vehículos no consumidores de gasolina.

II) Derechos. "son las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley de pago de servicios".⁽⁵⁵⁾ Entre ellos se encuentran:

- Agua potable y drenaje.
- Alumbrado público.
- Limpia y aseo.
- Mercados.
- Uso de vía pública por comerciantes.
- Alineamiento y número oficial.
- Licencias de construcción.
- Registro civil.
- Estacionamiento en vía pública.
- Por servicio de rastro municipal.
- Por servicio de panteones.

III) Productos. Ingresos por actividades diversas a sus funciones propias de derecho público o por la explotación de bienes patrimoniales. Se destacan:

- Enajenación de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Arrendamiento y explotación de bienes municipales.
- Venta de lotes en panteones municipales.
- Renta de locales en mercados del municipio.

IV) Aprovechamientos. Ingresos por recargos, multas y otros ingresos fuera de los anteriores.

B. Ordinarios indirectos. Aquellos ingresos provenientes de la federación y del estado.

I) Las participaciones. Porcentaje de recaudación federal o estatal concedido, mediante leyes, a los municipios. Entre ellos se encuentran:

- Por el fondo de fomento municipal.
- Por impuestos adicionales del comercio exterior.
- Por la disposición de que el estado otorgue por lo menos el 20% de las participaciones que le corresponde del Fondo General de Participaciones.

⁵⁵ Loc. cit.

2. Ingresos extraordinarios. Son los ingresos derivados de circunstancias no planeadas, eventuales y fuera del control municipal. Generalmente no pueden ser cuantificables a priori.

- a) Subsidios federales o estatales. Complemento de recursos recibido por los municipios para cumplir sus funciones públicas.
- b) Transferencias. Recursos que reciben los municipios para la consecución de programas federales o estatales.
- c) Contribuciones y aportaciones de particulares. Ingresos emanados de los vecinos del municipio beneficiados con obras públicas.
- d) Crédito. Préstamos emanados de la banca comercial, principalmente, como complemento de las erogaciones municipales.

¹⁵⁶¹

Es importante destacar el papel de la Federación en la dotación de recursos a los estados y municipios, sin lo cuales no podrían cumplir con sus responsabilidades públicas.

Hasta 1979, los estados y municipios implementaban 29 impuestos especiales. En 1980 dejan de participar en impuestos específicos. De los impuestos totales de la Federación se integra un fondo general, del cual el 13% se formaba un fondo financiero complementario 0.3% de la recaudación nacional. Los estados debían distribuir a sus municipios no menos del 20%.¹⁵⁷¹

Las participaciones entregadas a las entidades sólo se otorgan mediante la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal obteniendo parte de los impuestos federales a través de tres organismos:

- a) El Fondo General de Participaciones.
- b) El Fondo Financiero complementario de Participaciones.
- c) El Fondo de Fomento Municipal.

A) El Fondo General de Participaciones se forma con:

- 13% de ingresos federales anuales totales, obtenidos por impuestos en hidrocarburos, extracción de petróleo y gas natural y por minería.
- .% de recaudación que la entidad derogue o convenga, cuyo origen viene de gravámenes locales o municipales..
- .5% de los ingresos federales totales anuales provenientes de impuestos a hidrocarburos.

En 1987 el fondo fue incrementado hasta un 17% de los ingresos totales anuales de la Federación.

¹⁵⁶¹ OP. CIT

¹⁵⁷¹ CFR. MEJÍA LIRA, JOSÉ. NOTAS PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN MÉXICO. CIDE, MÉXICO 1991. P.51.

- B) El Fondo Financiero Complementario de Participaciones integrado con :
 -.05% de los ingresos federales totales anuales obtenidos de impuestos y derechos a hidrocarburos, por extracción de crudo y gas natural y por minería.
 -3% del Fondo General de Participaciones otorgado por la Federación.
 -3% del Fondo General de Participantes.

- C) El Fondo de Fomento Municipal se integra con:
 -95% de los impuestos adicionales: 3% del impuesto general de exportaciones en aduanas marítimas o fronterizas.
 -95% del derecho adicional de hidrocarburos, o bien, 3% del impuesto general de exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados⁽⁵⁰⁾.

Durante 1991, se estableció que el fondo general de participaciones se integrara con 18.51% de la recaudación federal. En ese año la Ley de Coordinación Fiscal estableció que al Fondo General se adicionaria con un 0.5% de tal recaudación en el ejercicio de que se trate. Fue también señalado un aumento al Fondo General, el equivalente al 80% de la recaudación de las entidades federativas durante 1989 por concepto de impuesto a las bases especiales de tributación.⁽⁵⁰⁾

De lo anterior se muestra un cuadro que ejemplifica las participaciones calculadas de los fondos de participación para 1987.

Entidad	Fondo General	Fondo Complementario	Fomento Municipal
Aguascalientes	28,249.30	9,538.70	3,040.00
Baja California	123,545.40	4,211.80	1,496.80
Baja California Sur	20,169.20	5,694.50	2,267.80
Campeche	39,881.50	4,626.20	1,815.90
Coahuila	95,322.60	7,481.10	2,085.80
Colima	17,178.00	9,195.70	3,054.60
Chiapas	170,429.70	5,849.10	1,805.30
Chihuahua	106,094.90	8,242.20	2,296.70
Distrito Federal	865,421.90	4,329.00	
Durango	333,409.40	15,207.30	3,431.30
Guanajuato	104,431.50	12,302.50	3,305.00
Guerrero	50,171.80	18,474.30	1,092.80
Hidalgo	30,792.60	21,406.00	4,419.90
Jalisco	233,136.90	8,229.90	656.3
México	408,674.40	9,808.70	709.1

⁽⁵⁰⁾ CFR, OP. CIT. PAG. 52
⁽⁵¹⁾ IDEM.

Michoacán	61,241.10	20,884.30	4,518.70
Morelos	37,637.40	12,742.70	886.7
Nayarit	27,344.70	12,319.10	3,054.20
Nuevo León	216,095.80	5,284.30	460.3
Oaxaca	38,645.60	27,034.50	5,408.20
Puebla	99,501.80	15,769.90	3,743.70
Querétaro	40,254.50	8,652.40	2,455.40
Quintana Roo	14,893.80	8,415.10	2,679.90
San Luis Potosí	41,099.50	18,252.30	4,025.30
Sinaloa	114,109.90	7,700.80	622.4
Sonora	146,497.80	4,716.40	1,658.60
Tabasco	279,143.40	1,699.00	885.2
Tamaulipas	104,738.60	7,797.90	2,133.30
Tlaxcala	16,546.10	15,686.20	3,923.70
Veracruz	248,427.00	9,668.10	2,699.70
Yucatán	39,416.80	12,320.60	3,101.00
Zacatecas	22,156.50	21,191.30	5,029.60
Total	3,874,660.	354,822.20	78,764.20
	10		

Para el fomento de algunas actividades económicas especializadas dirigidas a los estados que cuentan con mayor desarrollo existen fondos como FOGAIN, FONATUR y FOMIN.

3.- Propuesta para Eficientar los Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado en el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero.

En la consecución de los fines y metas para el desarrollo municipal de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, se hace necesario contar con una base organizativa y de participación político-administrativa, acorde con las condiciones y necesidades sociales y apoyo financiero, que propicie la orquestación de las tareas y actividades necesarias, para el éxito de la implementación de programas municipales, específicamente vinculados al organismo operador del caso en estudio, Acapulco de Juárez, Guerrero.

3.1 Estructura Administrativa para el Mejoramiento de los Servicios Públicos Otorgados por CAPAMA.

El municipio de Acapulco es el responsable de la prestación de los servicios públicos municipales en materia de agua potable y alcantarillado. Ha delegado sus responsabilidades en la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco (CAPAMA).

CAPAMA es un organismo descentralizado que forma parte de la administración municipal, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo principal es "establecer la organización y funcionamiento de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco, así como las bases para la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, tratamiento, saneamiento y manejo de lodos".

Actualmente la estructura jerárquica de CAPAMA observa un sinnúmero de actividades administrativas con afinidad en su denominación, reflejando a simple vista una repetición de unidades y duplicidad de funciones: por ejemplo: las áreas de planeación y la de evaluación y seguimiento; servicios médicos y de atención médica; la unidad polivalente y ventas; la promotora social (coordinación) y la de promotora social (departamento) entre otras; algunas de éstas no se justifican como unidades, ejemplo: la de atención al usuario, la de evaluación, la de coordinación de delegaciones, la de servicios electromecánicos, etc.

Tomando como base que todo proceso de reestructuración orgánica debe estar sujeto a las necesidades propias del organismo, y considerando como premisas un estricto apego al presupuesto asignado, así como, a la disponibilidad actual de recursos, que a su vez refleje en cierta forma una mejora tanto en lo funcional como en lo financiero, se establece:

- 1.- Suprimir las áreas que reflejan duplicidad de funciones.
- 2.- Suprimir las áreas que no se justifican como estructura.
- 3.- Fusionar las áreas que tengan afinidad de funciones.
- 4.- Cambiar de denominación actual a aquellas áreas que no reflejen su objetivo principal en este.
- 5.- Reducir un 30% la estructura administrativa actual del organismo, buscando el equilibrio de las áreas.

Total de plazas de estructura a suprimir o integrar es de 12.

Para llevar estas adecuaciones, se deberá efectuar una redistribución de funciones y reacomodo de aquellos recursos humanos que cuenten con el perfil requerido, a efecto de fortalecer aquellas unidades administrativas que reflejen una mayor carga de trabajo, aquellos que no lo reúnan deberán ser dados de baja negociando su liquidación conforme a la ley, hasta llegar al 30% del total.

Lo anterior permitirá buscar la eficiencia y efectividad en la operatividad del organismo.

3.2. Políticas de Precios a los Distintos Sectores Sociales.

Actualmente las políticas de precios se establecen por la Comisión, que revisa y ajusta las tarifas mensualmente para su actualización, a partir del Índice Nacional de Precios al Consumidor. Las cuotas son aprobadas por el consejo de administración y publicadas en la gaceta informativa del H. Ayuntamiento Constitucional. Los pagos correspondientes a la cobertura de los servicios son clasificados de acuerdo con dos aspectos básicos:

I. Cuotas.

- a) Por la instalación de tomas domiciliarias.
- b) Por la conexión del servicio de agua potable.
- c) Por conexión al drenaje, alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales provenientes de uso doméstico.
- d) Por conexión al drenaje o alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales provenientes de actividades productivas, cuando la descarga se realice por abajo de las concentraciones permisibles conforme a las normas técnicas ecológicas.
- e) Por conexión al drenaje o alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales provenientes de actividades productivas, cuando la descarga se realice por arriba de las concentraciones permisibles conforme a las normas técnicas ecológicas.
- f) Por la instalación de medidores.
- g) Por servicios técnicos administrativos.⁽⁶⁰⁾

II. Cuotas o tarifas por el servicio público de agua potable y alcantarillado sanitario.

- A) Por uso mínimo.
- B) Por uso doméstico popular.
- C) Por uso doméstico residencial.
- D) Por usos comercial, industrial, de prestación de servicios.
- E) Para uso público.
- F) Por otros usos.
- G) Por servicios de drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales provenientes de usos doméstico.
- H) Por servicio de drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales de actividades productivas con concentraciones por abajo de las permisibles en términos de la legislación de equilibrio ecológico y protección del ambiente.

⁶⁰ CFR. LEY DE LA COMISIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ, ART. 50, LEYES DEL ESTADO DE GUERRERO.

- i) Por servicio de drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales provenientes de actividades productivas con concentraciones por arriba de las permisibles conforme a las normas técnicas particulares de descarga vigentes.
- j) Por otros servicios.

Las cuotas y tarifas se aplican por rango de consumo, aumentando el cobro conforme aumenta el consumo de agua potable.

Otro aspecto de importancia básica y carácter urbanístico, es la significación de la ciudad en lo que se refiere al servicio de agua potable y alcantarillado, tomando como base al artículo 14 del decreto tarifario:

Para la determinación de la zona popular o residencial, la CAPAMA se apoyará en la clasificación de colonias y zonas rurales incluidas en el Plano Regulador de Acapulco, en el catastro municipal y en reglamento de fraccionamiento de terrenos para los municipios del Estado de Guerrero. ⁽⁶¹⁾

La determinación de los costos por el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, se vincula con la capacidad de pago de los usuarios, así como con la instalación, mantenimiento y aplicación de la infraestructura existente.

Debe considerarse ante todo, que los costos dependen de la autosuficiencia generada por el cobro de los servicios públicos municipales. Así como de las aportaciones del gobierno federal y estatal. Por tanto, los costos resultan altos, cuando el poder de pago de los usuarios es bajo y el nivel de ingresos municipales, estatales y federales son bajos e insuficientes para afrontar los desafíos que marca la demanda de servicios públicos municipales eficientes y de buena calidad como condición para el desarrollo nacional.

La capacidad de pago de los usuarios por los servicios públicos municipales depende directamente de su nivel de ingresos y, éste a su vez del tipo de empleo. Para su análisis se dispone de los datos mostrados en las siguientes tablas y gráficas.

⁽⁶¹⁾ CFR, ART. 14, LEY CITADA.

**Población Económicamente Activa (PEA) y ocupación en
Acapulco de Juárez, Guerrero.**

	Municipio		Localidad	
	Absolutos	Relativos (%)	Absolutos	Relativos (%)
Población total	593212	100	515374	100
Población ocupada	181989	30.68	164197	31.86
Población desocupada	5027	0.85	4236	0.82
P. E. A.	187016	31.53	168433	32.68
Empleada en :				
Sector primario	21632	11.89	11355	6.92
Sector secundario	32787	18.02	30171	18.37
Sector terciario	127570	70.1	122671	74.71
S u m a :	181989	100	164197	100
Posición en el trabajo :				
Empleado u obrero	120069	64.2	114372	67.9
Jornalero o peón	8748	4.68	6482	3.85
Trabaja por cuenta propia	40346	21.57	33221	19.72
Desocupados	5027	2.69	4236	2.51
No se especifica	12836	6.86	10122	6.01
S u m a :				
Población que trabaja hasta 32 horas a la semana	41834	22.99	36701	22.35

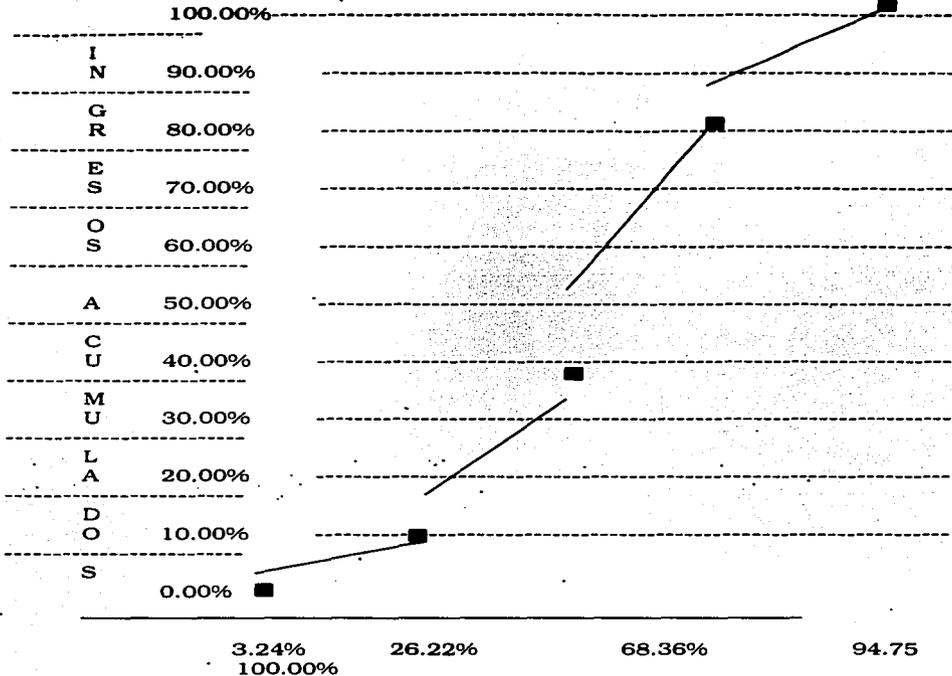
Nota :

La diferencia entre el total de habitantes del municipio y la Localidad es la población rural. Datos reportados en el XI Censo General de Población y Vivienda (1990).

**Distribución del ingreso en la ciudad de Acapulco, Guerrero
Trabajadores remunerados
Salario mínimo general : \$ 15.27**

Nivel de Ingreso (\$ / día)	No. De Ocupados	(%) Total	(%) Acum.	Ingreso P/estrato	(%) Total	(%) Acumulado
0	5.459	3.24	3.24%			0.00%
15.27	38.704	22.98	26.22%	591.010.08	9.41%	9.41%
22.91	70.980	42.14	68.36%	16.257.969.00	25.88%	35.29%
61.08	44.447	26.39	94.75%	2.714.822.76	43.22%	78.50%
152.7	8.843	5.25	100.00%	1.350.326.10	21.50%	100.00%
	168.433	100.00%		6.281.955.84	100.00%	

Ciudad .



TRABAJADORES ACUMULADOS

De los datos anteriores se observa que en la ciudad de Acapulco el 42.14% percibe \$22.9 en promedio (70,780 hab.) y le sigue la cifra de 26.39% correspondiente a 44,447 hab. Los cuales perciben \$61.08 diarios. Se destaca que esta mayoría significativa labora en el sector terciario como empleado (alrededor de 120,000 hab.)

Vale la pena destacar los datos correspondientes al sistema de tarifas de acuerdo con el tipo de uso que se le da al agua. Para ello nos referimos a los datos obtenidos acordes con el nivel de consumo (ver tabla).

Dirección comercial

I.- Tomas para uso doméstico popular

Consumo de agua m3.		Cuota mensual por m3.	
		Agosto/1996.	
		1.42%	
Hasta	10	1.415	
Hasta	50	1.700	
Hasta	100	2.553	
Hasta	200	3.363	
Más de	200		3.905

II.- Tomas para uso doméstico residencial

Hasta	20	1.966	
Hasta	50	2.456	
Hasta	100	3.586	
Hasta	200	5.257	
Hasta	500	7.370	
Más de	500		9.938

III.- Tomas para uso doméstico (comercial, industrial de prestación de servicios y similares)

Hasta	10	5.177	
Hasta	25	5.177	
Hasta	75	7.238	
Hasta	100	7.645	
Hasta	300	8.219	
Hasta	500	8.923	
Hasta	1000	10.219	
Hasta	1500	11.767	
Hasta	2500	12.516	
Hasta	2500	13.699	

IV. Tomas para inmuebles del sector público.

Cualquier volumen suministrado.	3.885
---------------------------------	-------

La buena prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado depende también de la buena disponibilidad de los recursos financieros y técnicos. En cuanto a los primeros, es necesario tomar medidas que propicien racionalmente la recaudación de los recursos. Para tal fin se sugieren algunas medidas en este sentido, siguiendo tres órdenes básicas:

- I Urbanístico.
- II. Económico-temporal
- III. Técnico.

I. Urbanístico

1. Formular una microregionalización de la ciudad identificando espacios urbanos de rentabilidad económico- funcional diversa, de manera que se categoricen para motivos de cobro municipal.

II. Económico-temporal.

Formular tarifas temporales aplicables a los comercios y hoteles que ocupan la microrregión de mayor beneficio por su ubicación privilegiada, de manera que en la época turística alta, se aplique un aumento que fijará la CAPAMA con base en estudios económicos bien estructurados.

III. Técnico.

Este orden considera la readecuación de los sistemas de medición de manera que se empleen instrumentos modernos de registros de consumo que eviten las evasiones en el pago del servicio prestado por la CAPAMA.

Cabe señalar que las disposiciones anteriores son aplicaciones adicionales a las ya existentes aplicadas con mayor control en las temporadas turísticas altas, sin descuidarlas en las temporadas de demanda turística baja. Todas ellas consideran la función económica dominante que desempeña la ciudad en el Sistema Nacional de Ciudades en general y su papel central turístico en particular.

Existe también, sin lugar a dudas, otro elemento de carácter fundamental en la recaudación de recursos propios para el municipio que no fue incluido de manera implícita en las propuestas anteriores. Constituye un punto aparte de las anteriores, técnicamente hablando, pero debe explicitarse como elemento destacable; se trata de la actualización del catastro municipal como instrumento de registro actualizado y como sistema técnico sistematizado con el empleo de alta tecnología para su completa utilización funcional. Se ha demostrado en la experiencia de otros países cómo se eleva la recaudación hasta en un 40%, según el nivel de evasión catastral predominante.

3.3 Apoyo y Capacitación Técnica y Administrativa.

Para este rubro, virtualmente se cuenta en el apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional del Agua y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, con el fin de lograr la consolidación de los organismos operadores como CAPAMA. Por otra parte, se busca el desarrollo de las capacidades técnicas para la operación eficiente de los sistemas mediante el intercambio horizontal, esto es, entre los propios organismos operadores como una modalidad de capacitación práctica.

Banobras cuenta con una gerencia de asistencia técnica, cuyo objetivo es promover el intercambio de experiencias con instituciones nacionales y extranjeras especialistas en la materia.

La Comisión Nacional del Agua cuenta con una coordinación de capacitación, perteneciente a su vez, a la subdirección general de infraestructura hidráulica urbana e industrial, cuyas líneas de acción son:

- Detección de necesidades reales de los organismos operadores .
- Desarrollo de paquetes educativos
- Gestión de intercambios nacionales y extranjeros
- Organización de recursos y talleres
- Evaluación de proyectos
- Retroalimentación continua. ⁽⁶²⁾

Las áreas en las cuales se proporcionaron cursos de capacitación son las siguientes:

- * Administrativa
- * Participación ciudadana
- * Normatividad
- * Seguridad
- * Tecnología
- * Comercial
- * Capacitación.

Para el caso de Acapulco, el organismo operador CAPAMA, deberá retomar y reforzar cada una de las áreas consideradas por la Comisión Nacional del Agua, realizando de manera programada las actividades tendientes a su fortalecimiento interno en cada área:

- Administrativa. Actualización en las técnicas de manejo de información interna, empleando sistemas avanzados, ordenamiento computarizado (uso de softwares adecuados al manejo interno). Manejo ordenado y clasificado de documentación técnica, informativa y de evaluación inventariada en los sistemas de cómputo internos:

⁶²CNA. COORDINACIÓN DE CAPACITACIÓN, CNA: INFORME 1995.

- **Participación ciudadana.** En este rubro deberá trabajarse mucho más sobre todo en zonas marginadas, conurbadas al centro de Acapulco, aprovechando la relativamente reciente transición de la vida rural a la urbana, con base en la autoconstrucción hidráulica y en programas de conservación del agua potable y mantos acuíferos.
- **Comercial.** En lo referente a la comercialización y atención al público, deberá trabajarse en el trato cordial y eficiente, mediante cursos de relaciones humanas y de comercialización.
- **Tecnología y Capacitación.** En este rubro se incluyen los cursos o intercambios de conocimientos y experiencias técnicas impartidas por asesores o técnicos homólogos que transitan por condiciones de operación semejantes. Es relevante la asesoría en la adaptación y uso de nuevas tecnologías como sistemas de registro, micromedición, mantenimiento de redes hidráulicas, obras de captación, regulación y sistemas de bombeo. Debe señalarse el déficit existente en el rubro de saneamiento, por lo que se requieren tecnologías de punta y su capacitación técnica correspondiente. La capacitación es una necesidad permanente en todos los rangos de la administración, explotación y control de la potencialidad hidráulica instalada.

3.4. Mezcla de Recursos para Eficientar los Servicios Públicos Municipales de Agua Potable y Alcantarillado en el Municipio de Acapulco de Juárez.

En conclusión, la propuesta de mezcla de recursos para eficientar los servicios públicos municipales de agua potable y alcantarillado en el municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero apunta a lo siguiente:

1.- En el programa del APAZU se observa una clara tendencia hacia la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento; sin embargo no se señala en forma concreta la forma de su involucramiento. Es importantísimo establecer las reglas de participación de la empresa privada, pero sin descuidar las carencias y necesidades populares. No es una política equivocada el lograr la autosuficiencia de este tipo de servicios, sino el intentar llevarlo a cabo bajo condiciones muy desfavorables de los organismos operadores y, sobre todo, bajo la grave crisis económica que atraviesa el país, con alto desempleo, subempleo y bajos salarios. La eficientización debe hacerse en forma paulatina y la variable que deberá marcar la pauta sería la elevación del ingreso de las capas sociales más empobrecidas, dado que son las mayores consumidoras de los servicios.

2.- Es un error grave la privatización parcial de los servicios en donde hay o puede haber rentabilidad, pues, por un lado, se deja la carga al gobierno y, por otra, el beneficio a los particulares. Una de las funciones del estado es precisamente la compensación del desequilibrio económico en los distintos sectores sociales, a través de la redistribución de la riqueza por medio de impuestos. El estado debe de atender tanto la rentabilidad económica, como la social. Cualquier funcionario que aliente la política de privatización, de antemano se está descalificando, pues el reto de un servidor público es lograr la eficiencia igual o mayor que la iniciativa privada.

3.- El organismo ejecutor intenta otorgar apoyo a los organismos operadores de agua potable para hacerlos autosuficientes, pero las reglas de operación van dirigidas para aquellos que reúnen las mejores condiciones, dejando a un lado aquellos que tienen graves problemas o a las comunidades que no cuentan con una institución responsable. En este aspecto se propone una política que incida prioritariamente para la formación de organismos operadores donde no existan y a los que tienen problemas de financiamiento. El objetivo es tender a la autosuficiencia, pero por las actuales condiciones económicas tan críticas debe ser a largo plazo y mientras tanto aprovechar al máximo los recursos disponibles, minimizando el uso de los necesarios recursos de la federación y del estado. En forma concreta que la institución central implemente mecanismos de financiamiento y apoyo más novedosos, en los que se de una distribución a nivel nacional o estatal de los recursos disponibles. Que el financiamiento sea para integrar y mejorar a las zonas más atrasadas y no solo apoyar a los más eficientes. Todavía son necesarios los subsidios para estos programas a través de apoyos directos o financiamientos más blandos.

4.- La pretendida autonomía de los municipios no es mediante la liberación de apoyos a éstos, pues dicha autonomía se da para morir de hambre. El gobierno federal debe distribuir los ingresos, pero no debe ser bajo acondicionamientos o control político, sino con el debido respeto a la toma de decisiones de la comunidad residente de un municipio. Si la federación propicia la participación de la población y aporta recursos para cualquier programa, seguramente habrá mejor utilización de éstos. En la mayoría de los planes y programas del gobierno federal se habla de la participación ciudadana, pero casi nunca se dan los mecanismos. Para el caso que nos ocupa, ¿por qué no propiciar la participación, integrando los consejos de administración de los organismos operadores de servicios a verdaderos representantes de la sociedad?

5.- Aunado al diagnóstico, o dentro de él, se deben identificar las grandes disparidades entre las poblaciones de diferentes dimensiones para evaluar la magnitud de sus problemas. Partiendo de este análisis seguramente se identificaría el criterio equivocado de envolver a todas las ciudades de más de 80,000 habitantes bajo un mismo esquema. Como anotábamos anteriormente, para lograr un mayor equilibrio y no una polarización en las formas de administración de los servicios, deberá invertirse la política y apoyar en forma más decidida a las poblaciones más atrasadas o con serios problemas de administración y financiamiento, incluyendo en el programa a las zonas de extrema pobreza.

6.- Para mejorar la eficiencia de los organismos operadores, el programa debe integrar la creación de organismos nuevos en las poblaciones que no los tengan, pues además de estructurar los sistemas, descargaría al ayuntamiento de estas actividades, pudiendo dedicar mayor atención a otros asuntos.

7.- Debe considerarse la posibilidad de la realización de las obras por parte de los organismos operadores. Con todos los elementos técnicos y humanos es posible obtener mejores dividendos y competir con las empresas privadas, con la ventaja de que la utilidad se invierte en el propio sistema. También debería permitirse que lleven todo el control técnico de recursos en las obras contratadas, si se requirieren organismos operadores maduros y eficientes, que lo sean en su totalidad y no en partes. De lograrse esto, los procedimientos se simplificarán bajo una supervisión normal y se ahorraría gran cantidad de recursos destinados a los controles centrales.

Sabemos, de acuerdo con lo expuesto a lo largo de esta sección, de las posibilidades financieras inducidas por los marcos jurídicos de nuestro país.

En el caso específico de Acapulco, se cuenta con las participaciones financieras emanadas de los tres niveles :

- 1) Aportaciones municipales
(Generación Interna de Caja: GIC)
- 2) Aportaciones estatales
- 3) Aportaciones federales y crédito de banobras

Resulta de suma evidencia la imposibilidad que tiene el municipio para asumir el total de los gastos de inversión, los cuales serían inalcanzables sin las otras participaciones disponibles; por otra parte, también observamos que las reformas al artículo 115 constitucional están lejos de lograrse en lo que respecta a la capacidad financiera municipal, teniendo vigencia, quizá, en otros órdenes sobre todo los altos costos provenientes de la prestación de los servicios públicos municipales, no sólo para los usuarios domésticos cuyo salario son muy bajos con relación a sus capacidades de pago, si no incluso para el municipio como responsable directo.

Atendiendo a las reformas del artículo 115 de la constitución, pero ante todo, a las posibilidades reales que el municipio de Acapulco puede brindar en materia de aportaciones, es indiscutible que a mayores recursos municipales, mayores serán las posibilidades de brindar un servicio eficiente y de alta calidad.

Aportaciones municipales

En páginas anteriores se propusieron algunas medidas para considerar un sistema de tarifas para el caso específico de Acapulco, a partir de su papel central como polo turístico de primer orden, bajo el dictado de que pague más quien

más utilidad obtenga por su función urbanístico-turística portuaria comercial, sin perder en ningún momento la visión diferencial municipal de conjunto.

Debe destacarse de manera enfática que para un mayor recaudo de ingresos municipales, es de extrema importancia la actualización del catastro municipal, de manera que mediante un sistema de registro computarizado se tenga un control más estricto y ordenado de los tipos, categorías y formas de uso-consumo de la capacidad hidráulica instalada, de tal manera que se cuente con un fuerte instrumento de apoyo en la recaudación municipal de la ciudad y municipio de Acapulco, tomando las experiencias de otras entidades del país que han mejorado su sistema catastral, como refuerzo a las participaciones financieras brindadas por el nivel estatal y federal.

En general, deberá buscarse que en las mezclas de recursos se tenga la ventaja de que el organismo operador no se comprometa con ningún crédito de Banobras, con la finalidad de que el municipio no incremente su deuda pública.

En algunas iniciativas de mezcla de recursos se han efectuado varias propuestas, sin ser aceptadas todas ellas; tenemos el caso del Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) en el que se establecen los lineamientos que rigen la vigencia del financiamiento del programa para localidades mayores de 80,000 habitantes, en el cual entran ciudades como Acapulco, Puerto Vallarta, Cancún, etc. Para ese programa la propuesta como estructura financiera es la siguiente:

Concepto	Crédito y GIC	Recursos Fiscales
Agua potable	100%	0%
Alcantarillado sanitario	30%	70%
Saneamiento	100%	0%
Mejoramiento de eficiencia***	30%	70%
Estudios y proyectos	0%	100%

- * El porcentaje de la Generación Interna de Caja (GIC) será designada por cada organismo operador.
- ** Recursos fiscales 60 % federal y 40 % estatal
- *** \$ 20 millones como máximo.

Propuesta de Mezcla de Recursos para el Programa APAZU

Gobierno Federal	42%
Gobierno del estado	28%
Generación de ingresos de caja	30%

Consideraciones que se proponen para la mezcla de recursos:

- El programa APAZU no argumenta la cifra de 80,000 habitantes por lo que se sugiere una readequación de este programa a los objetivos del "Programa de las 100 Ciudades", con la finalidad de incluirlo en el Programa Nacional de Desarrollo, en el que se marcan los lineamientos y políticas de consolidación. Bajo estas políticas, las iniciativas para el desarrollo urbano tendrán mayor sustento político.
- Para lograr una mejor solidez en la mezcla de recursos, así como mejor disponibilidad de éstos por el municipio con el resto de sus gastos internos, se propone el siguiente marco de financiamiento:

Concepto	Crédito G.N.C. por	Porcentaje
Agua potable	30	70
Alcantarillado sanitario	20	80
Saneamiento	30	70
Mejoramiento de eficiencia***	30	70
Estudios y proyectos	0	100

- * El porcentaje de la Generación Interna de Caja será asignada por CAPAMA
- ** Los recursos fiscales se componen de 60 % de participación federal y 40 % estatal.
- *** 20 millones de pesos como máximo.

Los porcentajes propuestos son realistas y acordes a la capacidad de Generación Interna de Caja del municipio de Acapulco, comparados con los lineamientos financieros del Manual de Operaciones APAZU, proponen mayores participaciones federales y estatales, pero estos porcentajes deberán cambiar, inclinando la balanza de pagos a la generación interna de caja municipal, en la medida que se eficienten todas las acciones de recaudación en el municipio, así como las formas de administración interna, evitando al máximo el mal manejo de recursos.

La propuesta tiene como fundamento el alto costo de las obras de alcantarillado sanitario que se requieren en el Anfiteatro y zona conurbana. Más aún, las obras

de saneamiento requeridas tienen un monto sumamente alto y son de una urgencia extrema para la preservación del buen estado de las aguas de la bahía.

Los créditos solicitados a Banobras se evitarán al máximo con el objeto de no incrementar el endeudamiento público del municipio; en el caso de solicitarse, se sujetarán a los términos, condiciones y normas de crédito establecidas por la banca nacional, según sus criterios otorgados por Banobras para el financiamiento de programas y serán avalados mediante la garantía solidaria que otorgue el gobierno estatal conforme al mecanismo que establece el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

CONCLUSIONES

1. El Municipio constituye un ente territorial y humano que históricamente se conforma con elementos de origen romano-hispánico y con la tradición precolombina de los pueblos originarios del Continente Americano.
2. El Municipio se estructura en torno a los siguientes elementos: población, territorio y gobierno y sus características esenciales son autarquía, autonomía y descentralización regional.
3. Jurídicamente el Municipio es una persona moral de derecho público, constituido por una comunidad humana, asentada en un territorio específico, con autoridades estables y leyes determinadas y legalmente expedidas.
4. Como persona jurídica el Municipio es visualizado a nivel doctrinal, de diversos ángulos ficción, realidad, voluntad, alma colectiva organicista, institucional, y según el nombre de diversos autores que han incursionado por la temática jurídico municipal.
5. Para efectos de esta tesis los municipios se clasifican en rurales, suburbanos y urbanos y aquéllos insertos en una Zona Metropolitana.
6. Según la doctrina nacional aceptada, el Municipio tiene una raíz evidente en los pueblos indígenas, a través de la figura del Calpulli, previa a la llegada de la conquista española.
7. Formalmente el primer municipio es fundado por Hernán Cortés en 1519, conocido con el nombre de la Villa Rica de la Veracruz.
8. A nivel constitucional, el primer antecedente municipal lo encontramos en el título séptimo de la Constitución de Cádiz, en que dispone la existencia de los ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos americanos.
9. Desde la Constitución de Apatzingán hasta la Carta de Querétaro de 1917, la institución municipal se ha ido configurando hasta nuestros días, proyectándose como una instancia básica para la participación ciudadana y vecinal.
10. La reforma constitucional del artículo 115 de 1983, constituye un parteaguas para el derecho municipal mexicano, aunque su implementación y viabilidad ha sido obstruida por el centralismo presidencialista y por la falta de recursos financieros, derivada de las crisis económicas de últimos quince años.
11. Los servicios públicos como prestaciones del estado benefactor, se encuentran sometidos a un cuestionamiento global, por las corrientes neoliberales vigentes y buscan reducirlos al máximo, desincorporando, desregulando y privatizando la operación de la mismas.
12. Los servicios públicos municipales son impactados por estas políticas económicas, que excluyen del análisis la marginación y la pobreza de comunidades y regiones.

13. El servicio público, en efecto, constituye una actividad técnica regular continua uniforme del Gobierno Municipal, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural.

14. El carácter social y comunitario de los servicios públicos municipales lo patentizan los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y abastos, rastros, seguridad pública y tránsito entre otros.

15. Los servicios públicos municipales, particularmente los de alcantarillado y agua potable, por el carácter social y comunitario que conllevan, no pueden ser atractivos para la inversión privada, ya que un régimen de tarifas compensables no es compatible con la pobreza y marginación de amplias comunidades del México actual.

16. Los servicios públicos municipales de agua potable y alcantarillado, encuentran su regulación jurídica en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos artículo 115; en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en el Programa Nacional de Agua Potable y Saneamiento para Zonas Urbanas APAZU.

17. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que tiene su fundamento en el artículo 26 de la carta fundamental, faculta al Poder Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos estatales que induzcan la participación de los estados y municipios.

18. El Programa Nacional de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento para Zonas Urbanas, deriva su existencia del Plan Nacional de Desarrollo y constituye un programa de ejecución descentralizada con inversiones federales, estatales y créditos y subsidios dirigidos a regiones atrasadas con menor capacidad de pago.

19. Los créditos o subsidios para la construcción de infraestructura están en relación directa con un índice de pobreza y marginalidad determinada por el Consejo Nacional de Población.

20. Las posibilidades que el Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento ofrece a los municipios, tiene un carácter complejo y dual, pues, por un lado se le otorga autonomía para el manejo de los servicios mencionados, pero por la otra se le condiciona a que tengan la capacidad administrativa y financiera para dicho ejercicio; lo que es un contrasentido evidente.

21. El Estado de Guerrero en su Constitución establece la reserva de pacto federal de los artículos 40, 41 de la Carta de Querétaro, con lo cual se da entrada al Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999, mismo que señala las bases de la gestión estatal y municipal en materia de desarrollo económico y social.

22. El Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 contempla cuatro rubros de implementación estratégica: 1) Gobierno; 2) Desarrollo Económico; 3) Implementación Básica; y 4) Desarrollo social.

En el rubro 3) se contiene lo relacionado con agua potable y alcantarillado entre otros puntos.

23. El Municipio de Acapulco de Juárez como responsable de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado ha delegado sus responsabilidades en CAPAMA, organismo descentralizado que forma parte de la administración municipal (con personalidad jurídica y patrimonio propio, pero con problemas de estructura, duplicidad de funciones en las áreas, éstas no se justifican en la estructura).

24. Para efficientar los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, se hace necesario contar con una base organizativa y de participación político-administrativa, acorde con las condiciones y necesidades sociales y apoyo financiero, que propicie la coordinación de tareas y actividades necesarias para la prestación de los servicios públicos municipales de alcantarillado y agua potable para el Municipio de Acapulco de Juárez.

25. Los programas federales y estatales destinados para el apoyo de financiamientos de servicios públicos deben observar no solo la rentabilidad económica, sino también la rentabilidad social.

Las fuentes de financiamiento de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado en los municipios debe de contemplar sus condicionamientos económicos y, lo por tanto, los subsidios, formas de pago y tasas de interés deben otorgarse en forma diferenciada.

26. Los ingresos de la mayor parte de la población del Municipio de Acapulco no permiten el cobro de costo real de los servicios de agua potable y alcantarillado, por lo que la política de autosuficiencia de los organismos debe darse por medio de tarifas diferenciadas tal y como lo lleva a efecto CAPAMA.

La Comisión Nacional del Agua (rector del recurso agua) y Banobras (Institución financiera de apoyo en los servicios públicos) deben continuar con las políticas de subsidios federales a los ayuntamientos, hasta en tanto no existan las condiciones de ingreso suficientes.

27. El programa APAZU tiene clara tendencia a la privatización de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como el apoyo prioritario a los organismos operadores eficientes, pero ni la mayoría de los municipios están en condiciones de privatizarlos, ni reúnen las características para recibir apoyos, por lo que dicho programa deberá adaptar sus políticas de financiamiento a las necesidades actuales, de lo contrario no tiene razón de ser.

Sería de una gran injusticia social que se privatizaran los servicios de agua potable y alcantarillado en las zonas de altos ingresos y dejar a los gobiernos municipales su administración en donde habitan los sectores sociales más bajos, como ocurrió con los servicios municipales de recolección de basura en el Municipio de Acapulco.

Basados en las conclusiones anotadas anteriormente, la mezcla de recursos para el mejoramiento de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, debe considerarse un incremento sustancial en los apoyos correspondientes a la Federación y a los estados como podría ser en la propuesta hecha a final de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

ACOSTA ROMERO, MIGUEL.
TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
PORRÚA, 11a. EDICIÓN, MÉXICO, D.F. 1993

AGUIRRE BELTRÁN, GONZALO.
FORMAS DE GOBIERNO INDÍGENAS.
ED. UNAM. MÉXICO, 1972.

ALBI, FERNANDO.
DERECHO MUNICIPAL COMPARADO DEL MUNDO HISPÁNICO.
ED. AGUILAR. ESPAÑA.

ARAGÓN SALCIDO, MARÍA INÉS.
EL MUNICIPIO EN MÉXICO ¿BASES NORMATIVAS O REGLAMENTOS AUTÓNOMOS?
INSTITUTO SONORENSE DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL,
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, MÉXICO, 1995.

BANOBRAS.
REVISTA FEDERALISMO Y DESARROLLO No. 19.
ENERO-FEBRERO 1990.

BANOBRAS.
MANUAL BANOBRAS PARA EL PRESIDENTE MUNICIPAL.
MÉXICO 1989.

BANOBRAS-INAP.
MANUAL DE HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.
MÉXICO 1989.

BANOBRAS.
REVISTA "FEDERALISMO Y DESARROLLO" NUMS. 49, 50, 51, Y 52.

BANOBRAS.
REVISTA SEMESTRAL, SEGUNDO SEMESTRE/1982

BENEVOLO, LEONARDO.
ORÍGENES DE LA URBANÍSTICA MODERNA.
ED. TEKNE, BUENOS AIRES. ARG. 1987.

BORJA, JORDI ET. ALT.
LAS GRANDES CIUDADES EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA.
ED. SISTEMA, MADRID, ESPAÑA.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
9a. ED. PORRÚA, MÉXICO, D.F. 1994.

CALZADA PADRÓN, FELICIANO.
EL MUNICIPIO LIBRE, FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO.
ENEP ACATLÁN, UNAM, MÉXICO.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
DIVERSAS OPINIONES DE LOS CC. DIPUTADOS DE LA LII LEGISLATURA.
PRESENTADOS EN EL PROCESO LEGISLATIVO AL ARTICULO 115.
MÉXICO, D.F., 1982.

CAPAMA
ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TÉCNICA, ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA LA
REHABILITACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE,
ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DE ACAPULCO, GUERRERO.
CAPAMA, 1994.

CASTELLS, MANUEL.
LA CUESTIÓN URBANA.
EDIT. SIGLO XXI, 8ª ED. MÉXICO, 1982.

CASTELLS, MANUEL.
CRISIS URBANA Y CAMBIO SOCIAL.
EDIT. SIGLO XXI, MÉXICO 1985.

CASTELLS, MANUEL.
LA RENOVACIÓN URBANA EN ESTADOS UNIDOS EN
PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN EN SOCIOLOGÍA URBANA.
EDIT. SIGLO XXI, MÉXICO 1988.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.
AGENDA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, MÉXICO, 1983.

CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.
COMPENDIO DE GUÍAS TÉCNICAS PARA EL MUNICIPIO
GUÍA No. 8. INAP, MÉXICO, 2ª. ED. 1993.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.
EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y LAS NUEVAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES.
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
1986

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL
EL MUNICIPIO MEXICANO.
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES "HERIBERTO JARA"
EL MUNICIPIO Y SUS RETOS EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA.
MEMORIA DE SEMINARIO INTERNACIONAL.
MÉXICO.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.
ESTUDIOS MUNICIPALES NUM. 9, MAYO-JUNIO/1986.
FINANCIAMIENTO Y SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

CENTRO DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.
MANUAL DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.
INAP, MÉXICO.

CIDE.
CUADERNO DE TRABAJO NUM. 3.
LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES
MÉXICO, 1992.

CIDE.
CUADERNO DE TRABAJO NUM. 12
COBERTURA Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. ESTUDIO
SOBRE EL ESTADO DE MÉXICO, 1992.

CIDE.
CUADERNO DE TRABAJO NUM. 18.
PROBLEMÁTICA EN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL MARCO NORMATIVO
Y POLÍTICA FISCAL, 1992.

CNA, BANOBRAS.
MANUAL DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE AGUA POTABLE,
ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO EN ZONAS URBANAS.
1995.

CNA Y BANOBRAS.
MANUAL DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO PARA LOS
ORGANISMOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO.
MÉXICO 1996.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.
SITUACIÓN ACTUAL DEL SUBSECTOR AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y
SANEAMIENTO
AGOSTO, 1991- DICIEMBRE, 1992

DE LA CUEVA, MARIO.
LA IDEA DEL ESTADO.
UNAM, MÉXICO, D.F. 1975.

DE LAS FUENTES, ARTURO.
CIUDADES INTERMEDIAS EN MÉXICO.
INAP, MÉXICO 4ª EDIC. 1993

DE PINA, RAFAEL.
DICCIONARIO DE DERECHO.
PORRÚA, MÉXICO, 1985.

DE SABIGNI, JEAN.
¿EL ESTADO CONTRA LOS MUNICIPIOS?
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL, MADRID, ESPAÑA.

DUHAU, EMILIO.
GESTIÓN DEL SERVICIO URBANO EN MÉXICO, EN SERV. URBANO GESTIÓN LOCAL Y
MEDIO AMBIENTE
EL COLEGIO DE MÉXICO, 1991.

EXPERIENCIAS MUNICIPALES EDITORES.
TOMADO DE LA REVISTA FEDERALISMO Y DESARROLLO (BANOBRAS).
GUATEMALA, JULIO DE 1994.

FEMICA.
EXPERIENCIAS MUNICIPALES CENTROAMERICANAS
CIUDADES UNIDAS DESARROLLO.
FEDERACIÓN DE MUNICIPIOS DEL INSTITUTO CENTROAMERICANO.

FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE.
DERECHO ADMINISTRATIVO (SERVICIOS PÚBLICOS) ED. PORRÚA, MÉXICO, 1995

FRAGA, GABINO.
DERECHO ADMINISTRATIVO.
PORRÚA, 11A. EDICIÓN, MÉXICO, 1966.

FRAGA, GABINO
DERECHO ADMINISTRATIVO
PORRÚA, 31A EDICIÓN, MÉXICO, 1992

GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESTATAL Y MUNICIPAL, No. 10-11, ABRIL-SEPTIEMBRE.
MÉXICO, 1984.

GAMBINO CREVANI, HUGO.
PERSONAS JURÍDICAS.
UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO, MÉXICO, D.F., 1985.

GARCÍA CÁRDENAS, LUIS.
FLORES, HORACIO. ET. AL
ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PLANEACIÓN
EN BASES PARA LA PLANEACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE MÉXICO.
SIGLO XXI, MÉXICO, 10ª ED. 1980.

GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO.
COBERTURA Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES.
ESTUDIO SOBRE EL ESTADO DE MÉXICO.
CUADERNO DE TRABAJO No. 12, 1993.
ED. CIDE. "CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICA"

GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO.
LAS POLÍTICAS DE SERVICIOS MUNICIPALES EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO
MUNICIPAL.
CIDE, 1992.

GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO.
LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.
DOCUMENTO DE TRABAJO No. 3
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICA.
MÉXICO, 1992.

GARZA, GUSTAVO.
EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 1985.
GOBIERNO DEL ESTADO, H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL,
DE ACAPULCO, CNA Y CAPAMA.
PROGRAMA PARA EL SANEAMIENTO INTEGRAL DE ACAPULCO.
1996.

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO.
DECRETO No. 52 QUE ESTABLECE LAS TARIFAS DE LOS
SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO PARA
EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DEL
6 DE MAYO DE 1994.

EL MUNICIPIO DE ACAPULCO.
GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO.
LEY DE LA COMISIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO
DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO.
29 DE ABRIL DE 1994.

GOBIERNO DE ESTADO DE GUERRERO.
LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO Y
DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES.
CHILPANCINGO, GUERRERO, 1987-1989.

GOBIERNO FEDERAL.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
TALLERES GRÁFICOS DE LA NACIÓN.
MÉXICO, D.F., 1990.

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO.
PLAN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE GUERRERO 1993-1999

Gobierno Federal.
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1990-1994)

Gobierno Federal.
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1995-2000)

GUTIÉRREZ SALAZAR, SERGIO ELÍAS. (COORD.)
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO.
CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
MÉXICO, 1993.

H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE ACAPULCO DE JUÁREZ, GRO.
REGLAMENTO QUE REGULA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIA
CONCESIONADO.
GACETA MUNICIPAL. AÑO II,
VOLUMEN 8. ACAPULCO, GUERRERO, 18 DE JULIO DE 1995.

H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE ACAPULCO DE JUÁREZ, GRO.
PLAN PARCIAL DE DESARROLLO URBANO. DECLARATORIA DE USOS Y DESTINOS DEL
SUELO PARA LA ZONA DEL ACAPULCO TRADICIONAL.
GACETA MUNICIPAL. AÑO II, NUM 12. ACAPULCO, GUERRERO, 11 DE NOVIEMBRE DE
1991.

HERRERA MACÍAS, ALEJANDRO.
PRIVATIZACIÓN COMO ALTERNATIVA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
MUNICIPALES EN LA GACETA No. 12-13, INAP.
MÉXICO, 1984.

INAP.
LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.
GUÍA TÉCNICA NUM. 9, MÉXICO, 1985.

INAP-BANOBRAS.
MANUAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.
MÉXICO, 1987.

INAP.
REVISTA "GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTATAL Y MUNICIPAL".
NUMS. 16 Y 17, OCTUBRE/84-MARZO/85. MÉXICO.

INEGI.
ANUARIO ESTADÍSTICO DE 1995.

INEGI. (DATOS PRELIMINARES).
CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA DE 1995.

INNER LONDON EDUCATION AUTHORITY.
GREATER LONDON SERVICES.
EDIT. GLS, PUBLICATIONS, LONDON 1974.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES.
CUADERNO DE INVESTIGACIONES SOCIALES NUM. 18.
UNAM, MÉXICO.

JUDISMAN, CLARA.
LA ECONOMÍA INFORMAL EN MÉXICO.
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
MÉXICO 1993.

LORET DE MOLA, RAFAEL.
PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO SIN RECURSOS.
IMPRESIONES RODAS, S.A. MÉXICO, 1976.

LLORENTE GONZÁLEZ, ARTURO.
EL MUNICIPIO ENTIDAD DEMOCRÁTICA POR EXCELENCIA. LA REFORMA MUNICIPAL
EN LA CONSTITUCIÓN.
EDITORIAL PORRÚA 2A. EDICIÓN.
MÉXICO, D.F. 1986

MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO.
LA ADMINISTRACIÓN
MUNICIPAL Y ESTATAL EN MÉXICO. INAP.
MÉXICO, 4ª ED. 1985.

MARTÍNEZ CABAÑA, GUSTAVO.
LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL EN MÉXICO.
INAP. MÉXICO 1994.

MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL
DERECHO ADMINISTRATIVO
DICCIONARIO JURÍDICO HARLA
EDITORIAL HARLA, 11ª EDICIÓN
MÉXICO, 1996

MEDINA GIOPP, ALEJANDRO.
EXPERIENCIAS RELEVANTES SOBRE TIPOLOGÍA MUNICIPAL
CUADERNO DE TRABAJO No. 11 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
CIDE, MÉXICO, 1992.

MEJÍA LIRA, JOSÉ.
NOTAS PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN
MÉXICO.
CIDE, MÉXICO 1991.

MEJÍA LIRA, JOSÉ.
PROBLEMÁTICA Y DESARROLLO MUNICIPAL:
ED. PLAZA Y VALDÉS, MÉXICO 1994.

MEJÍA LIRA, JOSÉ.
SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.
COLEGIO ZINANTECATL No. 1 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO.
1994.

MERINO, MAURICIO. (COORD.).
EN BUSCA DE LA DEMOCRACIA MUNICIPAL. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL
GOBIERNO LOCAL MEXICANO.
EL COLEGIO DE MÉXICO, MÉXICO, D.F.

MONTAÑO, AGUSTÍN.
MANUAL DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.
ED. TRILLAS, MÉXICO, D.F., 1978

MORENO, DANIEL.
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
ED. PAX - MÉXICO, 9ª. EDICIÓN, 1984.

MORENO ESPINOSA, ROBERTO.
LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL EN MÉXICO.
ANTECEDENTES HISTÓRICOS. INAP Y UAEM.
MÉXICO, 1995.

MOYA PALENCIA, MARIO.
TEMAS CONSTITUCIONALES.
ED. UNAM, MÉXICO, 1983.

MUÑOZ, VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU, MARIO
ELEMENTOS JURÍDICOS-HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.
UNAM, MÉXICO, D.F.

NAVA NEGRETE, ALFONSO
DERCHO ADMINISTRATIVO MEXICANO
EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
1A EDICIÓN, MÉXICO 1995

NAVA OTERO, GUADALUPE.
CABILDOS DE LA NUEVA ESPAÑA EN 1808.
SEP-SETENTAS, MÉXICO.

NÚÑEZ JIMÉNEZ, ARTURO.
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS E INSTITUCIONALES DEL DESARROLLO REGIONAL EN
MÉXICO.
ED. INAP, MÉXICO.

OCHOA CAMPOS, MOISÉS.
LA REFORMA MUNICIPAL
ED. PORRÚA, 4ta. EDICIÓN 1985, 1989, MÉXICO.

OCHOA CAMPOS, MOISÉS.
EL MUNICIPIO, SU EVOLUCION INSTITUCIONAL.
PUBLICACIONES "COLECCIÓN DE CULTURA MUNICIPAL"
BANOBRAS, MEXICO, 1981.

ORTEGA LOMELÍN, ROBERTO.
EL NUEVO FEDERALISMO. LA DESCENTRALIZACIÓN.
PORRÚA, MÉXICO.

ORTEGA LOMELÍ, ROBERTO.
FEDERALISMO Y MUNICIPIO
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. MÉXICO.
1994.

ORTEGA LOMELÍN, ROBERTO Y KEOSSEQUIAN, SUSSY.
LA REFORMA TERRITORIAL INGLESA. REVISTA FEDERALISMO Y DESARROLLO.
AÑO 9, No. 52, NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1995.

ORTEGA LOMELÍN, ROBERTO Y KEOSSEYIAN, SUSSY.
LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS. AVANCES, REVISTA
FEDERALISMO Y DESARROLLO
AÑO 9, No. 53 ENERO-MARZO DE 1996.

ORTEGA LOMELÍN, ROBERTO Y KEOSSEYIAN SHAMGOSTIAN,
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN: EL CASO FRANCÉS, REVISTA
FEDERALISMO Y DESARROLLO.
AÑO 9, No. 51, SEPTIEMBRE-OCTUBRE, 1995.

PALOMAR DE MIGUEL, JUAN.
DICCIONARIO PARA JURISTAS.
EDICIÓN, MAYO, MÉXICO, 1981.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.
DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS, PROGRAMAS DE ACCIÓN Y ESTATUTOS.
MÉXICO 1953.

PASCUAL MONCAYO, PABLO Y WOLDEMBERG, JOSÉ. (COORD.).
DESARROLLO, DESIGUALDAD Y MEDIO AMBIENTE.
ED. CAL Y ARENA.

POSADA, ADOLFO.
EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA.
LIBRERÍA GENERAL VICTORIA SUÁREZ, MADRID, ESPAÑA, 1938.

QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F.
DERECHO MUNICIPAL
EDITORIAL PORRÚA
1A. EDICIÓN, MÉXICO, D. F. 1995

RENDÓN HUERTA, TERESITA.
EL MUNICIPIO.
EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, D.F., 1985.

ROJINA VILLEGAS, RAFAEL.
COMPENDIO DE DERECHO CIVIL.
ED. PORRÚA, 22a. EDICIÓN, MÉXICO, 1988.

RUIZ MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO.
ESTUDIOS DE DERECHO POLÍTICO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS.
EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1986.

SALAZAR MEDINA, JULIÁN, ESPEJEL DÍAZ SAMUEL
GONZÁLEZ E INOSTROZA FERNÁNDEZ, LUIS.
DESARROLLO, ADMINISTRACIÓN Y PLANEACIÓN MUNICIPAL: "LA EXPERIENCIA DEL
ESTADO DE MÉXICO".
COEDICIÓN: UAEM, UAM, INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE
MÉXICO.

SCHTEIGNART, MARTHA Y D' ANDREA, LUCIANO. (COMP.).
SERVICIOS URBANOS, GESTIÓN LOCAL Y MEDIO AMBIENTE.
EL COLEGIO DE MÉXICO, MÉXICO.

SEHEMA D' AMENAGEMENT DE L'ANE METROPOLITANS MERSEILLAISE ;
MINISTERE DE LEQUIPAMENT ET DU LOGEMENT
JUNICO 1970, MARSEILLAISE, 1970.

SERRA ROJAS, ANDRÉS.
DERECHO ADMINISTRATIVO (TOMO I).
ED. PORRÚA, 9A. EDICIÓN, MÉXICO, 1979.

SOLÍS CÁMARA, FERNANDO.
ORIGEN Y EVOLUCIÓN EN AMÉRICA DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS
ANGLOSAJONAS.
ED. IMPRENTA TERESITA, MÉXICO, 1930.

SOLÍS, LEOPOLDO.
PLANES DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN MÉXICO.
EDIT. SEP-SESENTA.
MÉXICO, 1980.

TENA RAMÍREZ, FELIPE.
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
PORRÚA, 11A. EDICIÓN, MÉXICO, 1972.

TORRES, BLANCA. (COMPILADORA).
DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA EN MÉXICO. DEL ENSAYO "DESARROLLO
URBANO EN MÉXICO" DE RUIZ CHAPETTO
EL COLEGIO DE MÉXICO, MÉXICO, 1986.

**UGARTE CORTÉS, JUAN.
LA REFORMA MUNICIPAL.
EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1985.**

**UNIKEL, LUIS.
EL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO. DIAGNÓSTICO E IMPLICACIONES FUTURAS
EL COLEGIO DE MÉXICO.
2ª EDIC. 1982**

**VARIOS AUTORES.
LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN
EDITORIAL PORRÚA, 2a. EDICIÓN, MÉXICO, 1986.**

**VÁZQUEZ, HÉCTOR.
EL NUEVO MUNICIPIO MEXICANO.
SEP, MÉXICO, 1986.**

**ZICCARDI, ALICIA, (COORD.).
LA TAREA DE GOBERNAR: GOBIERNOS LOCALES Y DEMANDAS CIUDADADANAS.
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES,
UNAM-GRUPO EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRÚA.**