

20422
20



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"ANALISIS DEL SERVICIO DE RECOLECCION DE
BASURA EN ECATEPEC DE MORELOS, ESTADO DE
MEXICO, MEDIANTE UN ENFOQUE DE POLITICAS
PUBLICAS. PERIODO 2000 - 2002"

SEMINARIO - TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
JUAN MIGUEL } HERNANDEZ RIVERA

ASESOR: MTRO. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ



ABRIL 2003

A



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).

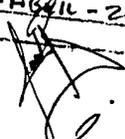
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

- A mis Padres

Que fueron la fuente de inspiración, para alcanzar este objetivo.

**- A mis hermanos,
familiares y amigos**

Que siempre me acompañaron y alentaron en los momentos difíciles.

izo a la Dirección General de Bibliotecas,
ANAM a difundir en formato electrónico e impreso
contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: JUAN MIGUEL HERNANDEZ
RIEIRA
FECHA: 23 - ABRIL - 2003
FIRMA: 

INDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	3
PRIMER CAPÍTULO	12
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	
1.1 ESTADO	16
1.2 GOBIERNO	20
1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	23
1.4 POLÍTICA PÚBLICA	29
1.5 SERVICIO DE RECOLECCIÓN	33
1.6 ECATEPEC DE MORELOS, ASPECTOS GEOGRÁFICOS Y SOCIOECONÓMICOS	37
SEGUNDO CAPÍTULO	43
EL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA EN ECATEPEC DE MORELOS	
2.1 EL MUNICIPIO, COMO RESPONSABLE DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA	48
2.2 RÉGIMEN DE CONCESIONARIOS	53
2.3 CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	57

	TERCER CAPÍTULO	62
	PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA	
3.1	DESARROLLO DE LA PROPUESTA DEL NUEVO PATRÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA	78
3.2	TÉRMINOS DE LA CONCESIÓN PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA	91
3.3	EL PAPEL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PÚBLICOS, EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA PROPUESTA	100
	CONCLUSIONES	103
	BIBLIOGRAFÍA	111
	MARCO LEGAL	114
	HEMEROGRAFÍA	115
	MEDIOS ELECTRÓNICOS	116
	ANEXOS	117
	ANEXO I	118
	ANEXO II	120
	ANEXO III	123

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública tiene sus principios básicos, en la satisfacción de las necesidades de la sociedad, y esta actividad se vuelve un imperativo, cuando se hace presente la demanda de las necesidades de una sociedad organizada y participativa; ante la cual debe legitimarse.

Desde la antigüedad el hombre ha buscado la forma de obtener sus objetivos de manera más fácil, teniendo en cuenta para ello la necesidad de organizarse en grupos, disfrutando de este modo los beneficios de la división del trabajo.

En esta panorámica, se hace necesario la dirección del grupo en razón de los objetivos de sus integrantes y la observancia de los objetivos en común, para encauzarlos en una misma dirección y de esta forma poder alcanzar la satisfacción de sus necesidades. De ahí que en la actualidad el Estado por medio de la Administración Pública busque conciliar los intereses de la ciudadanía, tratando para ello de priorizar las demandas de la población por un lado, y por el otro la capacidad de respuesta que se tiene para ello ante esta problemática.

En México, el Estado a través de la Administración Pública trata de cumplir con estos términos, en sus tres órdenes de gobierno, según su competencia en el Federal, Estatal y Municipal; dada su naturaleza de descentralización.

Dentro de este contexto considero que se debe tomar en cuenta, que de los tres órdenes de gobierno mencionados en el párrafo anterior, el que tiene mayor contacto en forma directa con la ciudadanía y de ahí se desprende su gran importancia y proyección en la resolución de las demandas de la población es el "Municipio". Esto sin lugar a dudas adquiere una gran relevancia para los

presidentes municipales en materia de legitimidad y proyección en cuestiones electorales dependiendo en gran medida del trabajo que se realice encaminado a subsanar las demandas de la ciudadanía.

En el ámbito municipal se tiene un trato más cercano y directo con los problemas, y principalmente se puede tener mayor sensibilidad para poder obtener una resolución de los mismos, procurando siempre y en todo momento la búsqueda del bien común, que garantice al gobierno en cuestión la legitimidad de sus acciones y que así mismo se pueda dirigir en el desarrollo de sus actividades con base a la gobernabilidad que dicha legitimidad le otorgará intrínsecamente.

Por otro lado debemos considerar que vivimos ante una sociedad permanentemente cambiante, la cual se encuentra en una etapa que hace necesaria la continua participación en las actividades que requieren de una interacción con el gobierno. Esta premisa es fundamental para lograr comprender este fenómeno en un contexto donde los partidos políticos han conseguido figurar y consolidar nuevos escenarios políticos, dentro de la contienda por el poder (por llamarlo de alguna manera).

El crecimiento de la población ha provocado que las demandas de la sociedad aumenten paralelamente haciendo cada vez más visible la necesidad de encontrar políticas públicas que combatan eficiente y eficazmente dichas demandas. Estas demandas son muy variadas como lo son por mencionar algunas el abastecimiento de Agua Potable, la optimización del Sistema de Drenaje tanto Pluvial como Sanitario, el Alumbrado Público, la Recolección de Basura, la Inseguridad Pública, el Desempleo, la Explosión Demográfica, la Vivienda, la Contaminación, el Comercio Informal, la mejora en la administración en Panteones y Mercados, etc., entre otros.

Estos problemas públicos que aquejan a la ciudadanía día con día, han sido ocasionados, entre otros aspectos, por el crecimiento desmedido de la población, producto de la falta de un control de la natalidad; lo cual ha repercutido en el aumento de las demandas de la ciudadanía, con miras a satisfacer sus necesidades.

La coyuntura política por la cual atraviesa nuestro país ha hecho evidente la competencia política, cada vez más marcada, y con ello la necesidad de que los partidos políticos y sus militantes se encuentren con el enorme compromiso de cumplir con lo prometido en sus campañas políticas, por que de lo contrario el castigo y/o reproche de la ciudadanía se patentizará en la próxima contienda electoral en la que participe este o el partido político al cual pertenece. Por tanto es una necesidad ineludible que los gobiernos municipales pongan mayor énfasis a la eficiente y eficaz prestación de los servicios públicos, ya que ello le podrá otorgar un clima de tranquilidad el cual le permita desarrollar su encomienda y de dirimir satisfactoriamente los conflictos que se den entre intereses encontrados, tomando siempre en consideración el respeto y la preservación del bien común.

Sin lugar a dudas este hecho marca la pauta del inicio de la creación y promoción de una cultura cívica y democrática la cual haga latente la necesidad de contar con una ciudadanía participativa y, a su vez, disfrutar los beneficios de contar con partidos políticos que asuman la responsabilidad de ser incluyentes y manejar ópticas con propuestas para la resolución de los diferentes conflictos inherentes a las nuevas expectativas de esta sociedad que exige una continua renovación de sus ofertas y plataformas políticas.

Esta situación ha provocado que la amplitud de las actividades públicas, exijan planteamientos teóricos que estén apoyados en la experiencia adquirida en el desarrollo de las políticas públicas dentro del sector público, con la finalidad de establecer las cosas que deben de hacerse y sobre todo los métodos que

debemos de utilizar para llegar a los objetivos planteados, otorgándoles la prioridad correspondiente a cada uno de ellos.

Este trabajo tiene como principal eje, el efectuar un análisis de la prestación del Servicio de Recolección de Basura, como uno de los más importantes problemas que tratan de abatir los Servicios Públicos Municipales, específicamente en el Municipio de Ecatepec de Morelos, durante el periodo comprendido entre el 2000 y el 2002, con la finalidad de determinar qué políticas públicas se deben de implementar para poder optimizar, en la medida de lo posible la prestación de este servicio.

Por lo anteriormente mencionado, en este trabajo de investigación, he planteado como objetivo principal el examinar la prestación del Servicio de Recolección de Basura, en Ecatepec de Morelos, Estado de México, en el periodo 2000 - 2002, con la finalidad de implementar Políticas Públicas que aporten elementos sólidos en la satisfacción de la demanda social de este Municipio.

Para ello, el desarrollo de este tema de investigación, se llevó a cabo tomando en consideración que es un fenómeno social y que dada la naturaleza de este sus variables las podemos ubicar como variables de carácter estadístico, tomando en cuenta que se pretende realizar un estudio que nos permita tanto explicar como analizar la prestación del Servicio de Recolección de Basura, para posteriormente proponer una Política Pública adecuada para eficientar dicho servicio.

Derivado de lo anterior, considero que la Metodología más conveniente para dar seguimiento a la investigación de este tema es la metodología enmarcada en el Modelo de Políticas Públicas conocido como "Mixed Scanning" o "Mezcla de distintos tipos de Exploración, que como su nombre lo indica reúne las características de los Modelos "Racional", "Organizacional" e "Incremental"; y sobretodo busca ser un modelo que subsane las deficiencias de los tres modelos aquí enunciados, ya que se debe de enfatizar en la explicación de todos los

fenómenos que circunscriben a la prestación del Servicio de Recolección de Basura, en el caso específico de Ecatepec de Morelos, Estado de México, por lo cual se pretenderá abordar esta investigación bajo esta metodología dadas las características del tema y de lo que se pretende examinar y proponer en el desarrollo de ésta investigación.

Lo anterior nos permitirá visualizar las estrategias que desarrollan actualmente los actores, así como la propuesta de las estrategias a implementar por dichos actores, para optimizar los beneficios de la Prestación del Servicio de Recolección de Basura en el Municipio en cuestión.

Este estudio vislumbra, en una óptica preeliminar, que el análisis de los reportes estadísticos del periodo 2000-2002, determinará y/o pondrá de manifiesto que una de las principales demandas de la población ecatepense, es la Recolección de la Basura generada en este Municipio, la cual ha presentado un incremento notable paralelamente con el crecimiento poblacional en este territorio.

Esta situación, desde mi punto de vista, no ha podido ser satisfecha de manera óptima en virtud de que no se cuenta con los recursos necesarios para ello (recursos financieros, recursos humanos y recursos tecnológicos). La principal hipótesis que se plantea al inicio de esta investigación supone que sí se logra la implementación de una Política Pública, capaz de integrar a los diferentes sectores de la población ecatepense, la cual proponga un nuevo patrón en el modelo de la prestación del Servicio de Recolección de Basura, basado en la clasificación de la basura para su re uso (reciclaje), se logrará por un lado, reducir en este Municipio, el porcentaje producido de basura potencial; lo cual traerá

como resultado la prolongación de la vida útil del Relleno Sanitario administrado por esta demarcación; estas acciones deberán ir acompañadas de la generación de una cultura ecológica que concientice a la población, para que tome medidas pertinentes para el buen manejo y aprovechamiento de los Residuos Sólidos Municipales.

Dicha Política Pública deberá considerar una estructura de planeación y programación, que opere de manera eficiente y que pueda ser susceptible de evaluaciones rigurosas.

Este estudio asume que una de las principales causas que han provocado que la prestación del Servicio de Recolección de Basura se vea rebasado por las demandas de la ciudadanía, es principalmente, el aumento de la población.

Ante esta panorámica, se debe tomar en consideración que no se trata únicamente de aumentar el número de demandas atendidas, sino que se pretende realizar un servicio eficaz y eficiente, para lo cual se propone una renovación del patrón del Servicio de Recolección de Basura, el cual consistirá entre otros términos la implementación de un servicio concesionado eficiente, y la instauración de una cultura ambiental, para el desempeño de dichas actividades encaminadas a satisfacer las demandas que emergen de esta problemática.

Por otro lado, el contexto histórico que se presenta en la actualidad, propone a los partidos políticos una gran competitividad, la cual provoca que dichos partidos

sientan la necesidad de ser cada día más incluyentes en sus propuestas políticas y, sobre todo que los gobiernos traten de proporcionar resultados eficientes y eficaces, los cuales les puedan ayudar a aumentar su legitimidad ante la población, de lo cual podemos inferir que la prestación del Servicio de Recolección de Basura, es una de las principales líneas a seguir de carácter municipal que le puede dar mayor proyección y por ende mayor legitimidad a un gobierno municipal.

Es por ello que debemos visualizar, que la sociedad cambiante en la cual estamos inmersos, comprende una sociedad participativa y organizada, en la búsqueda de la satisfacción de sus demandas, ante esta perspectiva el gobierno Municipal debe de contemplar que la satisfacción de dichas demandas, conlleva a la obtención de la legitimidad de dicho gobierno.

Para obtener un resultado óptimo de la Política Pública propuesta he dividido la investigación en tres apartados, donde abordaré la problemática actual para observar sus deficiencias, y de este modo poder aportar los elementos necesarios que hagan de esta propuesta una opción viable de eficientar el servicio público en mención.

En el primer capítulo se realizará una revisión del Marco Teórico Conceptual, que sentará las bases de este trabajo de investigación; destacando conceptos básicos como lo son el Estado, el Gobierno, la Administración Pública y la Política Pública; así como el del Servicio de Recolección de Basura, el cual es el eje central de esta investigación.

El tema se desarrollará tomando en consideración que se estudiará el caso específico del Municipio de Ecatepec de Morelos, por lo que considero conveniente, contemplar la mención y clarificación de los objetivos y alcances de la Administración Pública Municipal puesto que es en ese contexto donde hemos ubicado el fenómeno a estudiar. Lo anterior con la finalidad de contar con conocimientos generales que sean de utilidad en la comprensión del tema.

De igual manera se realizará un breve estudio de la problemática que se presenta en relación a la prestación del Servicio de Recolección de Basura en el Municipio de Ecatepec de Morelos; tomando en consideración las características tanto de los aspectos geográficos, como de los socioeconómicos que prevalecen en la población de esta demarcación.

En este capítulo también se describe brevemente las particularidades de la prestación del Servicio de Recolección de Basura, así como su ubicación dentro de su contexto actual en Ecatepec de Morelos.

En el desarrollo del segundo capítulo se busca observar las particularidades de la prestación del servicio de Recolección de Basura, en lo que respecta a la revisión del Marco Jurídico que norma la prestación del Servicio de Recolección de Basura en Ecatepec de Morelos, así como su actual operación, para tener una idea más clara de los alcances con los que se cuenta y basarse en ellos para poder estructurar una Política Pública eficiente, que logre satisfacer la demanda social de la población de esta demarcación.

Por otro lado se ofrecerá una semblanza de los actores, dentro de la actual prestación de dicho servicio, como lo es el Municipio, las asociaciones que auxilian (de manera deficiente) bajo una modalidad denominada concesión, y por otro lado el papel que tienen los Consejos de Participación Ciudadana, que como es su finalidad, fungen como interlocutores de las demandas de la ciudadanía.

Por otra parte, en el tercer capítulo se pretende analizar la importancia de implantar Políticas Públicas para la prestación del Servicio de Recolección de Basura en Ecatepec de Morelos. De ahí que en este apartado del trabajo se desarrollará el modelo de la propuesta de dicha política, así como también se hará mención de las principales ventajas que presenta esta alternativa.

Por otra parte, se realizará un análisis de la trascendencia en el ámbito Gubernamental de la prestación eficiente del Servicio de Recolección de Basura, dado que considero que es un área medular en la proyección de la imagen del Municipio, en este caso de Ecatepec de Morelos.

De acuerdo a lo mencionado en el párrafo anterior, será en este capítulo donde se proponga la implementación de Políticas Públicas coherentes con el objetivo de prestar a la ciudadanía un servicio de Recolección de Basura que subsane las demandas de la población.

Finalmente se analizará el papel que juegan la Políticas Públicas adecuadas en la satisfacción de la demanda social, para poder alcanzar la Legitimidad de un Gobierno, y la tranquilidad y confianza que le brindan en la resolución de conflictos.

De este modo, se realiza este trabajo de investigación con la premisa de aportar elementos que refuercen y faciliten las actividades diarias de la Administración Pública Municipal, para contribuir con su desarrollo, y sobre todo para colaborar con la estructuración de Políticas Públicas, que establezcan firmes vínculos entre la sociedad y el servidor público.

CAPÍTULO I.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.

El ámbito de la Administración Pública es muy amplio y complejo, tomando en consideración que con ella se busca satisfacer las necesidades de una sociedad compleja¹ y constantemente cambiante², tratando de maximizar los recursos existentes. Ante esta perspectiva, se debe de tomar en cuenta que la sociedad se encuentra en una constante evolución, donde los cambios paulatinos son generados por diferentes factores como lo son el factor económico, el factor social, el factor político, los avances científicos y tecnológicos, etc.; que hacen que la manera de abordar el estudio de los fenómenos sociales también evolucione según los requerimientos de los nuevos tiempos en que nos encontramos.

El hombre desde la antigüedad ha tratado de satisfacer sus necesidades de la forma más fácil y menos costosa para el y su grupo, en esa búsqueda el hombre mismo encontró los beneficios del trabajo organizado y dividido (colectivo), por lo que asimiló los beneficios que traía consigo el vivir en grupos, los que con el paso del tiempo llegaron a organizarse conformando sociedades mejor estructuradas y organizadas, que simples núcleos de personas asentados en un determinado territorio.

¹ Hablo de una sociedad compleja refiriéndome a aquella constituida por su gran diversidad de población, esto es, que esta conformada por diversos grupos étnicos, sociales, económicos, políticos y hasta cierto punto culturales; todos con sus propias demandas según sus objetivos que persiguen.

² Por otro lado, es de destacar, que describo que dicha sociedad, es constantemente cambiante, dado el enorme y desmedido crecimiento de la población por un lado; y por otro, por la característica de migración, por la que se han distinguido las concentraciones de las grandes urbes como la Ciudad de México y su Periferia, en este caso considerando el territorio del Municipio de Ecatepec de Morelos, el cual se considera como el Municipio más poblado del país, y que es donde se desarrollará el tema de esta investigación.

Por ello el hombre, no es un ser autosuficiente; de ahí que se vea obligado por las circunstancias a satisfacer sus necesidades individuales y de grupo, mediante la mutua colaboración de los integrantes del grupo, donde éstos se interrelacionan y actúan de tal manera que se facilite el trabajo de la colectividad, en beneficio de sus integrantes.

La necesidad de vivir en sociedad hizo comprender al hombre su gran dependencia del "hombre individual" para con sus compañeros del grupo, y con ello se manifestó de manera latente la necesidad de encontrar liderazgos para encauzar las actividades del grupo, en razón de los objetivos de los miembros de la comunidad.

Con lo anteriormente mencionado, se dio el comienzo de una manera un tanto ordinaria, a la acción gubernamental como una forma organizada de encontrar las vías para satisfacer sus necesidades, y con ello la aparición de un grupo demandante y un grupo con la responsabilidad de satisfacer dichas demandas.

Esto no quiere decir que la división entre estos dos grupos debe generar necesariamente conflictos entre ambos, sino que el grupo en el gobierno (con el compromiso de satisfacer las demandas de los diferentes grupos demandantes), también tiene la obligación de dirimir los conflictos entre los grupos que persiguen distintos intereses, con la finalidad de hacer prevalecer el bien común.

Por ello, se explicará brevemente en este capítulo, dedicado a exponer el marco teórico conceptual que circunscribe la problemática que abordaremos en el desarrollo de esta investigación, la importancia que tienen términos como Gobierno, Administración Pública y Políticas Públicas, en la búsqueda de la satisfacción de la demanda social; así como el del Servicio de Recolección de Basura que constituye el tema central de la investigación en curso.

Considerando dichos términos en un contexto de gran singularidad, y donde podemos identificar al Gobierno, visualizado como un ente encargado de la toma de decisiones, a la Administración pública como la acción propia del gobierno, encauzada a la satisfacción de las demandas de la sociedad; y a las Políticas Públicas, como un instrumento de la Administración Pública encargado de la implementación de acciones encaminadas a la consecución del bien común.

Cabe hacer mención, que la relación existente entre estos términos, como se menciona en el párrafo anterior debe realizarse destacando en todo momento la observancia (en este caso, como lo amerita nuestro tema de estudio) de carácter Municipal, ya que las demandas de Recolección de Basura se han delegado a la acción de los gobiernos municipales, obviamente el desarrollo de este capítulo tendrá como objetivo, el encaminar la conformación de los argumentos que darán el sustento teórico de esta investigación, por lo cual se contemplará a la Administración Pública Municipal, como una parte integrante fundamental de este proceso.

Lo anterior con el objetivo de situar contextualmente dichos términos y manejarlos correctamente en el desarrollo de esta investigación, además de establecer las diferencias existentes entre ellos, así como la forma en que interactúan entre sí; para poder cumplir puntualmente con la propuesta que plantea esta investigación para implementar una Política Pública eficiente, capaz de satisfacer la necesidad de la sociedad demandante del Servicio de Recolección de Basura, el cual es su objetivo primordial.

En este orden de ideas, considero que debemos de tomar muy en cuenta la importancia que tienen en la actualidad los gobiernos municipales, que dada su cercanía con la ciudadanía, y como menciona Roberto Moreno Espinosa “es en el

espacio local donde realmente se viven los problemas cotidianos, igualmente donde se disfrutan y aprecian .los servicios de calidad que contribuyen a hacer la diferencia en la vida de la ciudadanía. Los gobiernos estatal y federal que históricamente se han opuesto al gobierno municipal, son en estricto sentido más distantes a las necesidades que afectan a los, individuos, a las familias, a los grupos y a la comunidad”³.

Por lo cual el Municipio ha llegado a ser una especie de censor que nos puede indicar las demandas más apremiantes de una población determinada, así como también nos puede indicar, las acciones a tomar más viables, para atender dichos problemas.

En lo que respecta al tema de esta investigación, el “Servicio de Recolección de Basura” es un problema que afecta enormemente a los municipios con características urbanas, sobre todo, si tomamos en cuenta que entre más poblado sea un municipio será más grave el problema. Es por ello que en esta investigación se ha tomado como ubicación geográfica del tema, al Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, que ha sido considerado, como uno de los municipios más poblados de Latinoamérica⁴, según datos extraídos de la página Web del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

En los párrafos siguientes desarrollaré cada uno de los conceptos mencionados con anterioridad, abordándolos por separado, pero mencionando y analizando la manera en como interaccionan en su conjunto, a fin de establecer un concepto que describa las características básicas de cada uno de ellos.

³ Moreno Espinosa, Roberto. En Ponencia: “Gobierno, Administración Municipal y Relaciones Intergubernamentales en un Régimen de Transición a la Democracia”, En el 3er. Congreso Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Septiembre, 2000. Universidad de Colima. p. 2.

⁴ Consultar la página Web: http://inegi.gob.mx/sociodem/espanol/municipal/mun_02.html (15 de Marzo de 2002).

1.1 Estado.

Primeramente desarrollaré el término de Estado, tomando en cuenta algunos conceptos manejados por autores que destacan puntos interesantes acerca de este tema.

En principio de cuentas citaré lo que Maurice Duverger dice al referirse al Estado, manifestando que “tiene dos sentidos diferentes: o bien designa el conjunto de instituciones gubernamentales de una Nación (Estado-Gobierno), o se refiere a la nación misma en tanto que esta dotada de Instituciones (Estado-Nación)”⁵.

Por lo que se refiere a esta primera concepción, nos señala la existencia de dos sentidos que lo conforman; por un lado, el Estado-Gobierno y por el otro el Estado-Nación, en ambas nociones se visualiza la existencia primordial de las instituciones como parte medular de dicha concepción.

Por otra parte, Serra Rojas cita la concepción de Jacques Maritain, quien manifiesta que el “Estado es sólo una parte del cuerpo político como todo, subordinada a el, como tal subordinada al cuerpo político”⁶.

Hasta el momento, de las ópticas de estos autores podemos observar que se manejan dos elementos diferentes, que forman parte del Estado, por un lado las instituciones políticas y por otra parte el poder delegado a dichas instituciones, lo cual nos da una perspectiva en primera instancia de que el Estado, esta representado por el poder cedido a las instituciones políticas de una nación.

⁵ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 6ª. Edición, 1ª. Reimpresión. Editorial Aries, S.A. México, 1986. p. 23.

⁶ Serra Rojas, Andres. *Ciencia Política. La Proyección actual de la Teoría General del Estado*. 15ª. Edición. Ed. Porua. México, 1997. p. 13.

En este orden de ideas, Serra Rojas nos dice que: el Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo⁷.

Por lo que respecta a este autor, también manifiesta que el Estado "se integra y organizaron una población – elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado -, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo"⁸, donde podemos encontrar algunas similitudes al respecto.

Por otro lado también agrega que el "Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo".⁹ Por lo que le denota al Estado un poder supremo, y como lo remarca el autor, lo ejerce de manera monopólica.

Al respecto, Hans Kelsen expresa sobre este tema que "no admite excepciones el principio de que el estado está por naturaleza *sobre* los individuos que lo constituyen, de que obliga autoritariamente, de que toda fuerza de obligar procede del Estado"¹⁰. Aquí podemos observar, que Kelsen coincide en destacar de manera importante la concepción del Estado como un ente dotado de un poder por encima de todo lo establecido por el conjunto de hombres de la sociedad a la cual representa.

⁷ Ibidem. p. 283.

⁸ Ibidem. p. 284.

⁹ Ibidem. p. 285.

¹⁰ Kelsen, Hans. "Teoría General del Estado", Traducido por: Luis Legaz Lacambra, Editora Nacional, México, 1979. p. 18.

Ahondando en esta misma línea, Kelsen nos dice que “el Estado considerado como autoridad dotado de fuerza de obligar – y no es posible de expresar de otro modo su esencia -, es, pues, un valor o – si se prefiere la versión normativa del valor – una norma o sistema de normas; y, en cuanto tal, esencialmente diverso del hecho real específico, indiferente al valor, de la representación o volición de una norma”¹¹.

Por otro lado y con la finalidad de escudriñar otros conceptos sobre este término, nos encontramos con una concepción marxista aportada por Nicos Poulantzas, quien nos dice que “el Estado se reducirá a la dominación política, en el sentido de que cada clase dominante confeccionará su propio Estado, a su medida y conveniencia, manipulándolo así a voluntad, según sus intereses”¹².

Sobre este asunto en particular el mismo autor afirma que “no todas las acciones del Estado, se reducen a la dominación política, pero todas están constitutivamente marcadas por esta dominación”¹³. Esto lo podemos comprender mejor si recordamos que el Estado debe buscar reforzar el poder que ostenta por la vía de la legitimidad y para ello se debe de auxiliar de un sistema de normas que justifiquen la existencia de dicha dominación política.

De ahí que Poulantzas destaque estas características afirmando que “el Estado no puede consagrar y reproducir la dominación política exclusivamente de la represión, de la fuerza o de la violencia *desnuda*. Ha de recurrir a la ideología, que legitima la violencia y contribuye a organizar un *consenso* de ciertas clases y fracciones dominadas respecto al poder político”¹⁴.

¹¹ Ibidem, p. 19.

¹² Poulantzas, Nicos. “Estado, Poder y Socialismo”. Ed. Siglo XXI España Editores. España, 1979. p. 6.

¹³ Ibidem, p. 9.

¹⁴ Ibidem, p. 27.

Aquí podemos observar que Nicos Poulantzas, maneja otra aportación importante en la conceptualización del término Estado. Dicha aportación está citada en el párrafo anterior, y la denomina "ideología".

En este contexto Poulantzas, se refiere a este término manifestando que "la ideología no consiste solamente, o simplemente, en un sistema de ideas o de representaciones: concierne también en una serie de *prácticas materiales*, que se extienden a los hábitos, las costumbres, el modo de vida de los agentes, y se moldea así como materia vinculante, en el conjunto de las prácticas sociales, incluidas las prácticas políticas y económicas"¹⁵.

De este modo y mediante la revisión de los distintos conceptos que manejan los autores citados en este apartado, podemos establecer que existen algunos elementos en común que podemos identificar bajo el término de "Estado", y que son los siguientes:

- Territorio;
- Sociedad Organizada;
- Poder Político;
- Soberanía; e
- Ideología.

Estos elementos son bajo mi consideración las principales aportaciones para que podamos contar con una mayor comprensión del término "Estado", pero que sin lugar a dudas, debe visualizarse en un sentido más complejo, visualizando la funcionalidad del Estado influenciado por la interacción con los términos Gobierno y Administración Pública que analizaremos en los apartados siguientes.

¹⁵ *Ibidem.* p. 27.

1.2 Gobierno.

En este apartado desarrollaré el concepto de Gobierno, y sus principales características, para que con ello podamos definir su ámbito de acción y por ende sus responsabilidades como tal.

En primer término, nos encontramos con una definición muy general, pero no por ello podemos decir que se trate de una descripción limitada de Gobierno destacada por Omar Guerrero, cuando se refiere a Carlos Juan Bonnín que lo define como "la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todo los individuos para la ejecución de las leyes"¹⁶, donde podemos apreciar a primera instancia que lo identifica como una autoridad, para encauzar las acciones de los individuos, para la ejecución de las leyes, las cuales deben de representar en todo momento el bien común y no los intereses de unos cuantos individuos.

Por otra parte, el mismo Omar Guerrero lo concibe con otra tarea que la de organizar y orientar las acciones de los individuos, cuando nos dice que "un Gobierno tiene por principal objeto difundir y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos"¹⁷. Es aquí donde Omar Guerrero le atribuye una función al gobierno, de protector, de los individuos a los que gobierna, y por ende, ellos mismos le otorgan la legitimidad para que siga en el poder.

En lo particular, considero con otra aportación importante la concepción que ofrece Norberto Bobbio, con respecto al Gobierno, el cual lo concibe como "el conjunto de

¹⁶ Guerrero, Omar. "La Teoría de la Administración Pública" Ed. Harla. México, 1986. p. 71.

¹⁷ Ibidem. p. 276.

las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad"¹⁸. De donde podemos inferir que el gobierno lo sitúa al interior de una elite, y que es en el seno de la misma donde se definen las situaciones de carácter político, por las que atraviesa la sociedad a la cual gobiernan, pero sin embargo, y desde mi particular punto de vista, en esta concepción se hace a un lado, otro tipo de cuestiones de gran trascendencia, como lo son las situaciones de carácter social, donde se busca el beneficio de la sociedad a la cual representan.

Bajo este enfoque es donde debemos de encontrar la implementación y desarrollo de las Políticas Públicas, con el fin de obtener beneficios en la búsqueda del bien común, y sobre todo tratando de resolver conflictos, en la satisfacción de las demandas de la población, para la cual se gobierna.

Por otra parte, Ceja Ramírez, para una mejor comprensión del término, propone definirlo como "la estructura política y dinámica del Estado, dotado de un poder de mando y de imperio para cumplir los mandatos populares (atribuciones) expresadas en el marco legal y que son de aplicación general a todos los miembros de la comunidad, en el territorio nacional"¹⁹. De lo que podemos rescatar que el gobierno no sólo ejerce el poder, como menciona Bobbio, sino que lo hace obedeciendo los mandatos populares de sus gobernados, como dice Ceja Ramírez.

Por otro lado, en lo que se refiere al poder de Gobierno, Bobbio argumenta que el Gobierno es el "conjunto de los órganos a los que institucionalmente les esta confiado el poder"²⁰. Y si enfocamos esa definición al proceso de toma de decisiones, que esta invariablemente implícito en las Políticas Públicas, debemos

¹⁸ Bobbio, Norberto Matucci, Nicola. "Diccionario de Política". Ed. Siglo XXI, México. p. 743.

¹⁹ Ceja Ramírez, Ramón, en Ponencia: "Gobierno y Administración Pública Municipal". Efectuada en IAPEM, Estado de México, 11 de Junio de 1999. p. 23.

²⁰ Op. Cit. Bobbio, Norberto Matucci, Nicola. p. 743.

considerar que es precisamente la elite en el gobierno, la que analiza las posibles soluciones y la que determina a fin de cuentas y en base a la información con la cual da sustento a sus argumentos, cual es la mejor opción, encaminada a resolver determinada demanda o conflicto social.

Por otra parte Norberto Bobbio, nos dice que “desde el punto de vista constitucional el gobierno se define como el órgano en que se manifiesta el poder estatal en toda su plenitud, desde el punto de vista sociológico se comprueba que en los estados modernos, en que se cumplen las condiciones de alguna forma, más o menos libre, de participación electoral del pueblo, los centros de poder a los que ordinario está subordinado el gobierno”²¹. Donde queda de manifiesto que el gobierno debe estar subordinado a los objetivos de una mayoría (la que mediante el voto del electorado lo colocó en el poder), y que por ende debe de responder a las expectativas del bien común por encima de intereses particulares.

Partiendo de la información de la definición que de estos conceptos nos ofrecen los autores anteriormente citados, podemos establecer, que la definición que aporta más elementos en lo que se refiere a la conformación de Políticas Públicas, la podemos sintetizar como: *el conjunto de personas cuya principal tarea es la de formular una consciente elección de decisiones, que se deberán tomar para establecer el rumbo de acción, encaminado a satisfacer la demanda social de la sociedad a la cual representa; dado que dicha sociedad exige que sus demandas sean atendidas con eficiencia y eficacia.*

En otras palabras, el Gobierno tiene como principal obligación, la de escuchar a sus gobernados y hacer lo que este a su alcance para poder ofrecer respuestas concretas a sus demandas. Esto con el fin de no verse rebasado por las demandas de la sociedad y no provocar síntomas de ingobernabilidad, lo cual

²¹ Ibidem. p. 745.

afectaría enormemente y repercutiría de manera directa en la legitimidad de su gobierno.

Para poder obtener óptimos resultados en esta tarea tan trascendental, el Gobierno debe auxiliarse de una herramienta que le permita alcanzar la eficiencia y la eficacia de los recursos aplicados, así como el control de los mismos para su buen funcionamiento. Por lo que confiere este tipo de acciones a la Administración Pública. De ahí la importancia por la cual se desarrollará para su mayor comprensión en el siguiente apartado.

1.3 Administración Pública.

En este orden de ideas, toca el turno de desarrollar el término de Administración Pública, que en términos generales podemos describirlo como la parte práctica del Gobierno, es decir, le corresponde el llevar a cabo la implementación de las Políticas Públicas de dicho Gobierno.

De ahí la importancia de explicar las atribuciones de la Administración Pública, que aunque la mayoría de los autores la concibe, a grandes rasgos, como el Gobierno en acción (Omar Guerrero), se debe de buscar sus particularidades que nos puedan proporcionar una idea más clara de lo que estamos hablando; para ello trataremos de revisar algunos conceptos manejados por diferentes autores, que aunque son un gran número los que hacen contribuciones significativas, expondré a los que a mi particular punto de vista tienen mayores aportaciones, para que a partir de ello podamos manejar un concepto que abarque esas particularidades, las cuales darán un mayor sustento sólido, en cuanto al contenido teórico se refiere, a esta investigación.

En primera instancia, mencionaremos una primera aproximación al término de Administración Pública, presentada como una concepción aportada por Omar Guerrero, y nos dice que "la Administración Pública ha sido definida como el gobierno en acción, como el trabajo de los gobernantes, el quehacer gubernamental"²².

Sin embargo, no es la única aportación que este estudioso de la Administración Pública (Omar Guerrero), nos hace al respecto, también explica que "la ciencia de la Administración, como ciencia que estudia el espacio público y la relación entre éste y el espacio privado, es una disciplina cuyo objeto de investigación es la Administración Pública"²³; donde podemos observar, que Omar Guerrero, denota en esta definición la delimitación en el espacio de la Administración Pública.

Por otro lado, el mismo Omar Guerrero nos dice, que "la Administración Pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad"²⁴; aquí Omar Guerrero nos hace referencia que la Administración Pública trata de satisfacer las necesidades de la sociedad, pero no todas, sino las más importantes y que a su vez puedan ser atendidas; es por ello que los gobiernos, tanto Federales, como Estatales y como los Municipales, programan la atención de dichas demandas, en relación a las posibles líneas de acción para que puedan ser contempladas en su agenda de gobierno correspondiente, dado que de otra manera dicho problema deberá esperar a que sea agendado por el gobierno en turno, hasta que se presenten las condiciones más favorables para ser atendidas.

Es precisamente por lo expuesto en el párrafo anterior, que los gobiernos Municipales adquieren gran importancia, ya que en estos se manifiesta la

²² Guerrero, Omar. *"La Administración Pública en el Estado Capitalista"*. Ed. Fontamara. 4ª. Edición, 1995. México. p. 49.

²³ Guerrero, Omar. *"Introducción a la Administración Pública"*. Ed. Harla. México, 1985. p. 92.

²⁴ *Ibidem*. p. 276.

oportunidad de contar con un acercamiento mayor con la ciudadanía, lo que le permite visualizar más de cerca y constantemente los problemas y las posibles líneas de acción para atenderlas.

En segundo término, examinaremos lo que Norberto Bobbio, analiza con respecto a la administración pública, refiriéndose a ella como “el aparato de funcionarios que tiene la tarea de colaborar en el funcionamiento de los servicios públicos, dando cumplimiento a las decisiones del gobierno”²⁵. Aquí es dónde podemos apreciar a la Administración como parte integrante en la funcionalidad y operatividad del Gobierno, así mismo entendida como un aparato que es accionado por un conjunto de personas y no por una sola (como el principio básico de la organización del hombre, el trabajo en sociedad).

Además es de resaltar en esta definición, que la administración pública, tiene intrínsecamente la satisfacción de las necesidades de la sociedad, mediante la prestación de los servicios públicos, y en el caso que estudiaremos, los servicios públicos tienen una valoración especial, ya que el Servicio de Recolección de Basura en el Municipio de Ecatepec de Morelos, compete al ámbito de acción del gobierno Municipal; de ahí la importancia de este trabajo de investigación.

Otra definición muy práctica de este término nos la proporciona Ospina Bossi, cuando nos dice que la Administración Pública “es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la Política Pública”²⁶. Es importante destacar que este autor ya incluye en su concepción el término de “Política Pública”, y lo contempla como el objetivo principal de la Administración Pública; resaltando así la importancia que tiene en la conformación del marco teórico para emprender esta investigación.

²⁵ Op. Cit. Bobbio, Norberto Matucci, Nicola. p. 744.

²⁶ Ospina Bozzi, Sonia M. “Gestión, Política Pública y Desarrollo Social hacia la Profesionalización de la Gestión Pública”. En Revista: *Gestión y Política Pública* Vol. II, No. 1, México, Enero - Junio, 1993. pp.

Por otro lado tenemos en una forma muy breve la definición de Gabino Fraga, la cual nos dice que la Administración Pública es “el organismo Público que ha recibido el poder político la competencia y medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”²⁷, que como podemos observar es muy limitada y se reduce a observar la organización del Estado, para cumplir sus funciones, dejando abierto al lector el tipo de funciones que el Estado debe desarrollar.

Al respecto, contamos con una definición que en términos muy sencillos nos muestra la esencia de la Administración Pública, y donde Pedro Muñoz Amato, nos dice que “la Administración Pública, en un sentido más amplio es el Gobierno, es decir, todo el conjunto de conductas humanas que establece como se determina y ejerce la autoridad política”²⁸; dónde podemos observar con claridad la aportación de otro elemento singular, que nos hace recordar el objetivo y razón de ser de las Ciencias de las Humanidades, que es el factor humano.

Desde mi particular punto de vista lo mencionado en el párrafo anterior, es de gran trascendencia por que se destaca al “conjunto de conductas humanas”, como directriz que da la pauta al desarrollo de la autoridad política, precisamente hablando del factor humano que debe prevalecer en cualquier instancia donde la unidad integrante es el hombre.

Por otro lado, Omar Guerrero nos dice que la Administración Pública “es la autoridad común que, dentro de cada departamento, ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público”²⁹. Este

²⁷ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 40ª. edición. Ed. Porrúa. México, 2000. p. 119.

²⁸ Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*.

²⁹ Op. Cit. Guerrero, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*. p. 72.

concepto nos da una visión de la Administración Pública, como ente que regula las relaciones tanto de los hombres entre sí, como del gobierno con sus gobernados, anteponiendo ante todo, el interés general.

Derivado de lo expuesto con anterioridad, y rescatando lo que a mi particular punto de vista, son las mayores aportaciones de los autores citados, respecto al término de Administración Pública, trataré de describirlo como *las acciones que por medio de las conductas humanas hacen posible que se pueda ejercer el poder político y del aparato de funcionarios públicos, que de manera organizada actúa con el fin de lograr un eficiente y eficaz funcionamiento en la prestación de los servicios públicos, para satisfacer las necesidades prioritarias de la sociedad, cumpliendo de esta manera con los objetivos del gobierno mediante la estructuración e implementación de políticas públicas.*

Como se mencionó al inicio de la investigación, el problema que estudiaremos recae en el orden de gobierno que compete al ámbito municipal, específicamente en el caso de Ecatepec de Morelos, por lo que he recurrido a una descripción muy genérica que se presenta en el propio Plan de Desarrollo Municipal, acerca de la Administración Pública, donde a la letra dice que “propone directrices bajo un nuevo esquema de participación democrática, orientando los esfuerzos a la búsqueda del bien común, ubicando a la persona como el sentido último que guiará y coadyuvará en la construcción de una comunidad solidaria y con claro sentido de pertenencia”³⁰.

Dado que como se expone en el párrafo anterior, el desarrollo del tema de llevará acabo a nivel municipal, considero prudente mencionar la siguiente referencia que nos hace Teresita Rendón Huerta, expresando que el Municipio “es la entidad política-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico

³⁰ Extradlo del “Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2000 – 2003”, apartado correspondiente a la Introducción. Presidencia Municipal de Ecatepec de Morelos. México, Diciembre, 2000.

determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines"³¹

Por otro lado también nos menciona que el Municipio, es un "conjunto de habitantes de una circunscripción, es una entidad constitutiva del Estado, se halla representado por el Ayuntamiento, gestor inmediato de todos los intereses de la comunidad local y cooperación indispensable de la vida local, así como de decisión y de reglamentación"³².

Como nos muestra el párrafo anterior, en el ámbito Municipal se observa el manejo de otro término denominado *Ayuntamiento*, y que el mismo autor lo concibe como "el órgano colegiado, deliberadamente que asume la representación del Municipio y esta integrado por el Presidente Municipal..., el o los Síndicos,... y los regidores..., es entonces la reunión de los ediles lo que constituye el Ayuntamiento"³³.

De ahí que como menciona el autor, sea este el que represente al Municipio. Ahora bien, considero preciso diferenciar lo que es el Municipio, de lo que es la Municipalidad. Para ello destacaremos que Rendón, lo considera la Municipalidad como "el organismo político y administrativo que gobierna en la extensión territorial de la ciudad"³⁴, o en otras palabras, la función del Gobierno Municipal.

Debe mencionarse que la administración pública ejercida a nivel municipal retoma un papel muy especial, dada la cercanía que experimenta el servidor público con el problema y con los afectados en particular, lo cual le otorga la ventaja de poder

³¹ Rendón Huerta, Teresita B. "*Derecho Municipal*". Editorial Porrúa, México, 1998. p. 13.

³² *Ibidem*. p. 16.

³³ *Ibidem*. pp. 15-16..

³⁴ *Ibidem*. p. 17.

compartir la sensibilidad para visualizar el problema, y por ende, proponer una solución que sea viable, de acuerdo con cada caso específico que lo demande.

De este modo José Juan Sánchez González, nos dice al respecto que "el servidor público, a medida que asciende en la jerarquía administrativa, es menos ciudadano y esta más alejado de este, particularmente de sus necesidades y de la realidad en que se desenvuelve"³⁵. Es precisamente por esta circunstancia, que debemos de tomar conciencia del papel tan trascendental del servidor público, en la resolución de los problemas de la ciudadanía.

Finalmente concluiré, que como lo menciono en la descripción de la Administración Pública, esta hace uso (como un instrumento), de la política pública para lograr sus objetivos. Por lo que daremos lugar a una breve descripción y explicación de la Política Pública.

1.4 Política Pública.

La Administración Pública, tiene como una de sus principales tareas, implementar acciones para poder satisfacer las necesidades de la población. En este contexto, y tomando en cuenta que, como se señaló en un principio, vivimos en una sociedad compleja y cambiante, la Administración Pública trata de alcanzar sus objetivos mediante la implementación de Políticas Públicas.

En este apartado destacaré algunas de las concepciones de diferentes autores, acerca de las Políticas Públicas, con la finalidad de establecer la línea a seguir en el estudio de las mismas y poder definir, de la mejor manera este término, de tal

³⁵ Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado*. INAP. México, 1997. p. 218.

modo que se facilite el desarrollo del marco teórico que dará sustento a esta investigación.

En primer término me parece importante citar lo que Ruiz Sánchez cita en su "Manual para la elaboración de Políticas Públicas", cuando hace referencia a la definición de Omar Guerrero, y el cual define a la Política Pública como "una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida (...) ~ un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que influyen del pasado hacia el presente ~"³⁶. Este será entonces nuestro principal punto de partida para definir dicho término en el contexto que se revisará en el curso que tomará la investigación.

En esta primera concepción, podemos observar que hace una aportación significativa, dado que expone a la Política Pública como una parte del proceso de toma de decisiones, del cual intuimos debe ser una herramienta de gran utilidad para los administradores públicos, que desde luego se encuentran constantemente en procesos decisivos de esta índole.

Otro punto importante que aporta esta definición de Omar Guerrero, es que el autor lo define como una herramienta previsora cuando se refiere a "un diseño para modelar el futuro", esto debe de ser un punto fundamental, dada la trascendencia con la que debemos ubicar a la Política Pública, ya que esta definición le da una connotación de carácter previsorio ante lo contingencial; desde luego, tomando en consideración, que en la elaboración de políticas públicas, debemos tener presente la construcción de escenarios y arenas donde se desarrollará la política pública y los actores de la misma, precisamente ante la

³⁶ Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la Elaboración de Políticas Públicas*. Ed. MIMEO UNAM, FCPyS, México, 1992. pp. 14 – 15.

necesidad de visualizar los eventos futuros y valorando las variables que presenta, para poder tomar medidas que favorezcan la toma de decisiones.

Por otra parte, y para reforzar esta primera concepción, considero importante mencionar lo que citando a Thomas Dye, nos dice Carlos Ruiz Sánchez, cuando se refiere a la Política Pública describiéndola como "aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer"³⁷, de lo cual podemos decir que refuerza su importancia y trascendencia en el proceso de toma de decisiones, así como la apreciación de que el no hacer, es concebido también, como una decisión, de la cual se cree la más viable en ese momento determinado.

Por otro lado, Carlos Ruiz Sánchez, nos dice, haciendo referencia a Frohock que una Política Pública es "una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros"³⁸. En esta definición es necesario recalcar que el autor reconoce que las Políticas Públicas tienen dos particularidades. Por un lado, la resolución de conflictos entre sectores de la sociedad con distintas demandas o con intereses diferentes; y por otro lado, lo que el autor denomina como "incentivos de acción colectiva", lo que se manifiesta en encauzar las actividades de la "colectividad" con el fin de satisfacer las demandas de la población.

Ahora es menester citar una definición que describe a grandes rasgos el proceso de lo que es este concepto, dicha concepción es aportada por González Ortiz, y rescatada por Carlos Ruiz Sánchez, y dice que "es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida [sic], segundo, en la investigación y en los resultados de

³⁷ Ibidem. p. 13

³⁸ Ibidem. p. 15

las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos³⁹.

En este sentido podemos observar que González Ortiz, ubica el término de política, como un proceso, que inicia en detectar el problema, tomando en cuenta a que sector de la población afecta, y como la afecta; y en la búsqueda de la solución, se manifiesta como una investigación, donde es preciso determinar las variables que interactúan, así como la manera que se considera van actuar en el tiempo en el cual se implementará la política pública, y en un último sentido, también considera la etapa de la evaluación, algo que a mi parecer es de gran trascendencia ya que para la implementación de políticas públicas, debemos tener presente la constante retroalimentación, es decir, contar con medios de seguimiento de la política pública, que nos permitan evaluar su desempeño, y de este modo corregir, si es preciso, el curso de acción elegido.

Finalmente, y en base a las concepciones revisadas en este apartado, considero prudente involucrar lo que a mi juicio personal, son las principales aportaciones de los autores citados, de lo cual podemos decir que la Política Pública es *una herramienta que emplea la Administración Pública, encaminada a facilitar el proceso de la toma de decisiones, orientada a la satisfacción de una demanda social determinada, mediante la creación de modelos de carácter provisorio ante lo contingencial, cuyo fin es la conciliación de demandas conflictivas.*

En el siguiente apartado, se desarrollará de manera breve la conceptualización del tema que da origen a esta investigación: el Servicio de Recolección de Basura; de tal forma que se facilite la comprensión de este proceso.

³⁹ Ibidem. p. 14

1.5 Servicio de Recolección de Basura.

En este contexto y a manera de introducción el tema del Servicio de Recolección de Basura, me parece conveniente comenzar con una definición de lo que es un Servicio Público, que Gabino Fraga denomina como “una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha”⁴⁰.

En este orden de ideas podemos decir que el problema de la Basura, es una molestia para la población de cualquier país, sobre todo cuando en determinado territorio se pone de manifiesto un gran índice de población, dónde la producción de basura aumenta paralelamente al crecimiento de la población, lo cual repercute notablemente en problemas ambientales, que derivan en problemas de gran magnitud e importancia como lo son los de higiene y salud.

Las formas de vida características de nuestro tiempo, dan lugar a la constante producción y acumulación de basura. Gran cantidad de productos de uso diario, llega a nuestros hogares, escuelas o lugares de trabajo; provocando que se concentren grandes cantidades de basura producto de elementos de uso desechable, el empaque mismo de estos productos, así como los residuos no utilizados de cada elemento en cuestión. Esto nos da una idea del cúmulo de situaciones que propician la producción de basura.

De ahí la importancia de esta investigación, ya que la Recolección de la Basura a nivel municipal representa un servicio que constantemente es rebasado por la demanda de la población, por lo que considero pertinente el contar con una definición del Servicio de Recolección de Basura, con el fin de delimitar el estudio en cuestión.

⁴⁰ Op. Cit. Fraga, Gabino. p. 243.

En este pequeño apartado, abordaré el concepto del Servicio de Recolección de Basura, que es el eje principal de este trabajo, y por ende se debe de tener una idea clara de lo que encierra este término.

La basura, o también denominada como Residuos Sólidos es definida por el Secretariado de Manejo del Medio Ambiente para América Latina y el Caribe, como "toda aquella materia generada en las actividades de producción y consumo, que no han alcanzado un valor económico en el contexto en que son producidos"⁴¹

Por otro lado el Reglamento de Limpia del Municipio de Ecatepec de Morelos, conceptualiza a la basura como "el material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación o producto, cuya utilidad no permita ser usado nuevamente en el proceso que lo generó, proveniente de actividades que se desarrollen en casas habitación, oficinas, edificios, escuelas, mercados, calles o vía pública, plazas, parques, establecimientos comerciales e industriales, de prestación de servicios, y cualquiera otro similar"⁴².

Otro de los conceptos de Basura que nos puede ser de utilidad en el desarrollo de la investigación es el que nos dice que la Basura puede considerarse como "todos los desechos mezclados que se producen como consecuencia de las actividades humanas, ya sean domésticas, industriales, comerciales o de servicios. También consideramos como basura los objetos de los que nos deshacemos porque dejaron de prestarnos utilidad, tales como: grabadoras, cámaras fotográficas, licuadoras, y mucho más que, de hecho no son basura, porque podrían ser usados nuevamente, en forma total o parcial"⁴³, la cual describe a grandes rasgos, y

⁴¹ Consultar la página Web: www.sema.org.com, (25 de Marzo de 2002)

⁴² *Reglamento de Limpia*, Ecatepec de Morelos. Enero, 2000. p. 3.

⁴³ Consultar la página Web: www.semamap.org.mx. (27 de Marzo de 2002)

desde mi punto de vista en una manera muy completa, la esencia y origen de este problema.

Como se mencionó anteriormente, la basura también es conocida como residuos sólidos, y el Secretariado de Manejo del Medio Ambiente por América y el Caribe, nos explica que "los residuos sólidos domiciliarios según su composición, pueden ser orgánicos e inorgánicos: Los primeros se caracterizan por su rápida degradación por acción de las bacterias, reconocidos también como materiales húmedos. Los inorgánicos son los no putrescibles, generalmente secos, en algunos casos llevan años en degradarse, como por ejemplo los plásticos, los vidrios y los metales no ferrosos como el aluminio".⁴⁴

Lo anterior, debe ser considerado en el proceso de recolección de residuos sólidos, dado la importancia que tiene para preservar en buen estado el medio ambiente. De ahí que la Política Pública a implementar deberá contener obligatoriamente medidas que garanticen que los residuos sólidos domiciliarios, no se mezclen con residuos de carácter industrial que provoque daños al medio ambiente.

Por lo cual se contemplará en el tercer capítulo, la normatividad que regula la prestación de este servicio, con la finalidad de que las acciones que se propongan en la implementación de la política pública, se realicen con apego al marco jurídico correspondiente.

⁴⁴ Consultar la página Web: www.sema.org.com. (25 de Marzo de 2002)

Por tanto entenderemos como Servicio de Recolección de Basura, como *el servicio que presta el gobierno municipal, con la finalidad de recolectar los residuos sólidos que son producidos por la población, con los métodos, frecuencia, condiciones y equipo que garanticen que no se contaminará el ambiente.*

En la actualidad, el Municipio de Ecatepec de Morelos es uno de los más poblados de Latinoamérica, y por consecuencia en ese territorio se genera, una gran cantidad de basura, que según cálculos de dicho Municipio, se llagan a generar 1,700 toneladas de basura al día no considerando la que se arroja clandestinamente⁴⁵, por lo que este Municipio ha llegado a considerarse como uno con los mayores índices de contaminación ambiental en el Estado de México⁴⁶.

De ahí la necesidad imperiosa de esta investigación, en implementar una política pública que garantice la satisfacción de una manera eficiente la demanda del Servicio de Recolección de Basura, dado que en el entorno social y político, el cual se desenvuelve en un ambiente de constante exigencia de los ciudadanos para con sus autoridades, resulta de gran trascendencia tomar las medidas pertinentes que protejan el medio ambiente y sobre todo la salud de la población.

Es indudable que el mantenimiento de un ambiente que permita proporcionar a la población una calidad de vida digna y saludable tiene un costo elevado, pero el gasto que esto conlleva, siempre será menor que el costo de poner en peligro el medio ambiente y la salud de la población.

La implementación de la política pública, también debe tomar en cuenta las condiciones actuales del Municipio, considerando como premisas fundamentales, por un lado, los aspectos geográficos que nos serán de utilidad en lo que se refiere a la proyección de las acciones de carácter logístico; y por otro lado, los aspectos socioeconómicos que prevalecen en el Municipio de Ecatepec de

⁴⁵ Según datos obtenidos del "Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2000 – 2003", p. 42.

⁴⁶ Según datos obtenidos del "Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2000 – 2003", p. 41.

Morelos, lo cual nos ayudará a considerar tanto el tipo de residuos sólidos producidos en esta demarcación, así como la cultura de higiene que prevalece actualmente entre la población.

Por ello se desarrollará ampliamente en el siguiente apartado, a manera de antecedentes, este tipo de aspectos que, sin lugar a dudas, serán de gran utilidad en la implementación de la política pública.

1.6 Ecatepec de Morelos, aspectos Geográficos y Socioeconómicos.

Como se ha mencionado a lo largo de esta Investigación, los gobiernos municipales, (principalmente aquellos con características urbanas, ya que el problema de la Basura, se acentúa conforme aumenta el número de habitantes de la población.

En este orden de ideas considero preciso, ubicar geográficamente el territorio que ocupa nuestro tema de estudio. El municipio de Ecatepec de Morelos, forma parte integrante del Estado de México, se encuentra ubicado geográficamente en el norte del área conurbana de la Ciudad de México, lo cual hace necesario que diariamente los pobladores de este municipio así como de localidades contiguas, transiten por él para llegar a sus lugares de trabajo o a sus centros de estudio.

Actualmente Ecatepec de Morelos se encuentra “colindando al Norte con los Municipios de Tultitlán, Jaltenco y Tecamac; al Sur con el Distrito Federal Delegación Gustavo A. Madero), con los Municipios de Nezahualcóyotl y Texcoco; al Oriente con los Municipios de Atenco, Texcoco y Acolman; y al Poniente con el

Municipio de Coacalco, el Distrito Federal (Delegación Gustavo A. Madero) y con el Municipio de Tlalnepantla.⁴⁷

Este Municipio cuenta actualmente con una extensión territorial de aproximadamente 15,481 hectáreas⁴⁸, las cuales no son totalmente definitivas pues existen superficies en litigio con los Municipios de Acolman y Tecamac; con lo cual pudiera incrementarse el total del territorio de este Municipio.

El territorio actual de este Municipio se encuentra dividido territorial y administrativamente en "1 Ciudad, 6 Pueblos, 12 Barrios, 159 Fraccionamientos y 351 Colonias"⁴⁹. Dónde según datos extraídos de la página Web del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos el 98% del total de la población de este Municipio, es considerado como población urbana, mientras que al 2% restante se le considera como población urbana.⁵⁰

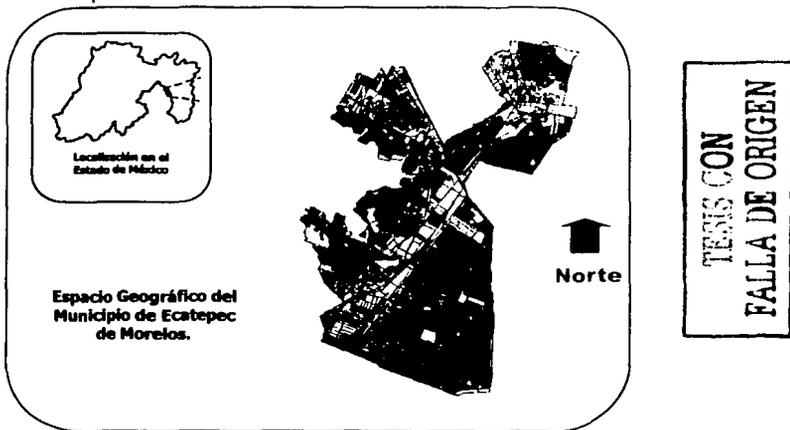


Figura No. 1⁵¹

⁴⁷ "Gaceta Municipal No. 9". 05 de Febrero del 2002, derivado del Acuerdo de Cabildo del H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, de la sesión ordinaria número tres, celebrada el 24 de Enero del año dos mil dos. p. 5.

⁴⁸ Datos extraídos del "Plan de Desarrollo Municipal", Municipio de Ecatepec de Morelos. p. 2.

⁴⁹ Op. Cit. "Gaceta Municipal No. 9". p. 5.

⁵⁰ Consultar la página Web: www.ecatepec.gob.mx. (25 de Marzo de 2002)

⁵¹ En esta Figura se presenta el espacio geográfico del Municipio de Ecatepec de Morelos, en el Estado de México, así como sus límites geográficos con otros municipios.

Por otro lado, se menciona en el Plan de Desarrollo Municipal, de Ecatepec de Morelos que en el año de 1990 "el Estado de México concentro el mayor volumen de inmigrantes internos con 3.9 millones de habitantes. Incluso mostró al D.F. como la principal entidad expulsora de población. El 52 % de los inmigrantes en el área conurbana declararon que nacieron en el Distrito Federal..."⁵².

Estos datos resultan de mucha importancia, sobre todo si tomamos en consideración que el aumento de la población es un factor determinante en la producción de basura, más aún cuando este crecimiento por natalidad es en forma desmedida, por un lado, y por otro, el gran número de personas que vienen de provincia, a formar parte de la población de este Municipio, con las expectativas de encontrar un mejor empleo; así como las personas que con miras a salir de la ciudad de México, precisamente, ante la problemática de la sobrepoblación y la falta de vivienda del Distrito Federal, toman la decisión de residir en Municipios de la Zona Conurbana a la capital del país, como es el caso del territorio que en este caso es el centro de nuestra investigación.

Con el aumento de la población originado por la constante migración de otras entidades del país e incluso del mismo Distrito Federal, se ha originado el problema de la falta de vivienda, que con lo que se ha mencionado se ha caído también en la problemática de los asentamientos irregulares, que aunque sin tener derecho a ello exigen a las autoridades se les proporcione todos los servicios públicos, sin tomar en consideración de que, en muchas ocasiones por la difícil accesibilidad a estas comunidades, representan problemas de gran magnitud, para que se les asignen los servicios mínimos indispensables como lo es el servicio de agua potable, la red de drenaje, el alumbrado público, pavimentación y urbanización, y obviamente el de la recolección de basura, entre otros.

Por lo tanto, este es otro factor que también acentúa enormemente el problema de la prestación del Servicio de Recolección de Basura, para el gobierno

⁵² Op. Cit. "Plan de Desarrollo Municipal, Ecatepec de Morelos 2000 – 2003". p. 1.

municipal, dado que se ve reflejado en la disminución de su capacidad de respuesta ante la demanda social.

En lo que respecta al entorno económico en que se encuentra el Municipio de Ecatepec de Morelos, podemos decir que la industria en este municipio "representa un poco más del 13% de las industrias del Estado de México"⁵³, y si trasladamos esta proporción al área metropolitana, "hacia 1993, según las cifras del último Censo Industrial, Ecatepec contaba con 3,026 industrias que significaron el 7% de las existentes en la Zona Metropolitana"⁵⁴.

Los datos mencionados en el párrafo anterior nos dan una visión clara, de la importancia que tiene este municipio en cuanto a su capacidad industrial, en el Estado de México, y a su vez, en el área conurbada de la Ciudad de México.

Por otro lado, con lo que respecta al Sector Agropecuario, se puede mencionar, que persisten pequeñas zonas de cultivo, dedicadas básicamente a la producción de maíz, con escasos rendimientos, orientadas hacia el auto consumo"⁵⁵, esto propiciado invariablemente por el rápido crecimiento en el proceso urbano de esta demarcación.

Las dimensiones de la urbanización de este Municipio, que nos muestran las cifras de los párrafos anteriores, nos dan una idea de la magnitud de la producción de basura, a nivel industrial.

Para poder contar con elementos que refuercen estas afirmaciones, considero importante revisar el siguiente cuadro donde se representa el porcentaje del territorio de este municipio, de acuerdo al tipo de uso de suelo con el que se ha clasificado.

⁵³ Op Cit. "*Plan de Desarrollo Municipal, Ecatepec de Morelos 2000 – 2003*". p 3.

⁵⁴ *Ibidem.* p. 3.

⁵⁵ *Ibidem.* p. 4.

Clasificación de Tipo de Uso de Suelo en el Municipio de Ecatepec de Morelos

Tipo de Uso de Suelo	Porcentaje
Agrícola	10.94 %
Pecuario	0.75 %
Forestal	12.15 %
Urbano	61.09 %
Cuerpos de Agua	5.60 %
Otros Usos	9.47 %

Datos oficiales según el gobierno de este Municipio⁵⁶

Estas cifras nos aportan una visión de mayor amplitud para ponderar la importancia del gran crecimiento urbano en este Municipio, donde dicho crecimiento hace necesario, un eficiente Servicio de Recolección de Basura, para evitar entre otras cosas, ocasionar problemas de salud entre la población.

Como hemos podido observar en este último apartado, la ubicación geográfica de este Municipio, su constante crecimiento poblacional e industrial, los podemos considerar factores que influyen (tal vez unos más que otros), en la producción de Basura, que indudablemente afecta a la población.

De ahí la necesidad de implementar una política pública, encaminada a subsanar las deficiencias que presenta el Servicio de Recolección de Basura en este Municipio.

Para lo cual considero pertinente, analizar el orden jurídico con que se norma la prestación de este servicio, de manera tal, que la política pública a implementar no violente las normas jurídicas existentes sobre la materia. Por tal motivo, en el siguiente capítulo, trataré de revisar el marco jurídico que norma la prestación del

⁵⁶ Consultar página Web: www.ecatepec.com.mx (25 de Marzo de 2002)

Servicio de Recolección de Basura, con miras a contar con la información indispensable para la prestación eficiente de este servicio.

CAPÍTULO II.

EL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA EN ECATEPEC DE MORELOS.

El Municipio de Ecatepec de Morelos, tiene características, que por sí mismas lo hacen diferente a los demás. Algunas de estas características distintivas, se basa de manera general en la composición de las demandas ciudadanas de este Municipio.

En este contexto considero prudente señalar un diagnóstico publicado en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003 de Ecatepec de Morelos, refiriéndose a un estudio dónde se recibieron un total de 5,101 demandas sociales, mismas que fueron clasificadas en seis programas prioritarios, de donde se señalan los siguientes datos: "El tema prioritario y programa que mayor atención reclama es el de **desarrollo urbano sustentable** que incluye 3,536, peticiones de las cuales el 28.68% corresponden a servicios de agua y saneamiento (introducción de agua potable, drenaje, desazolve, alcantarillado y construcción de colectores); el 29.81% se relaciona con los servicios públicos (alumbrado público, áreas verdes, limpieza y recolección de basura); el 33.94% se refiere a la urbanización (pavimentación, repavimentación, guarniciones, banquetas y puentes peatonales, entre otros; el 7.57% restante esta integrado por peticiones de electrificación, comunicaciones y transportes, vivienda y protección del ambiente."⁵⁷

De esta manera podemos observar la gran demanda existente en cuanto al tema de desarrollo urbano sustentable y se puede visualizar y corroborar con la visión de conjunto con respecto a otros programas en la siguiente tabla:

⁵⁷ Op. Cit. "Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003 Ecatepec de Morelos", p. 56.

**RESUMEN DE LA DEMANDA CIUDADANA POR TEMA PRIORITARIO
Y POR PROGRAMA**

TEMA PRIORITARIO Y PROGRAMA	CANTIDAD	%
SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN CIVIL	332	6.51
SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO	330	6.47
PROTECCIÓN CIVIL	2	0.04
DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO	53	1.04
EMPLEO	8	0.16
MODERNIZACIÓN COMERCIAL	45	0.88
DESARROLLO SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA	1,112	21.80
SALUD	83	1.63
EDUCACIÓN Y CULTURA	777	15.23
CULTURA FÍSICA Y DEPORTE	166	3.25
DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA Y ASISTENCIA SOCIAL	86	1.69
DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE	3,538	69.32
DESARROLLO URBANO	1,200	23.52
SUELO	111	2.18
VIVIENDA	7	0.14
AGUA Y SANEAMIENTO	1,014	19.88
ELECTRIFICACIÓN	50	0.98
PROTECCIÓN AL AMBIENTE	80	1.57
MODERNIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES Y EL TRANSPORTE	20	0.39
SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	1,054	20.60
MODERNIZACIÓN INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	31	0.61
DESARROLLO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	21	0.41
FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL	10	0.20
FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO	37	0.73
FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL	35	0.69
GASTO SOCIAL E INVERSIÓN PÚBLICA	2	0.04
GRAN TOTAL	5,101	100.00

*Datos Extraídos del Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003 Ecatepec de Morelos⁵⁸

⁵⁸ Ibidem. p. 57

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Según los datos de la tabla anterior, podemos observar que el Tema prioritario con mayor demanda, es el denominado Desarrollo Urbano Sustentable, lo cual trato de representar en el siguiente gráfico.

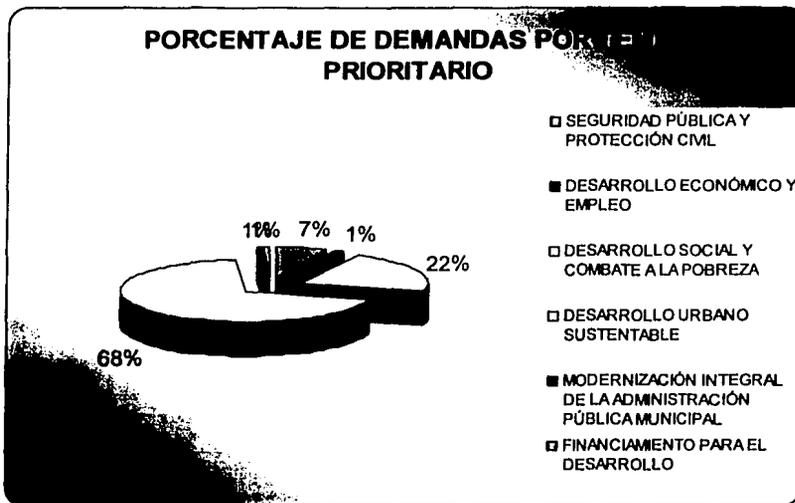


Gráfico No. 1⁵⁹

Dado lo anterior, podemos representar con el siguiente gráfico, que de las demandas concernientes a este Tema Prioritario, la que se refiere a la prestación de los servicios públicos municipales es uno de los principales problemas en el municipio de Ecatepec de Morelos, y entre ellos evidentemente se encuentra el Servicio de Recolección de Basura, del cual trataremos sus particularidades en lo subsiguiente.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

⁵⁹ Fuente: Propia según los datos mostrados en la tabla anterior, extraída del "Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003" Ecatepec de Morelos. Pág. 57.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

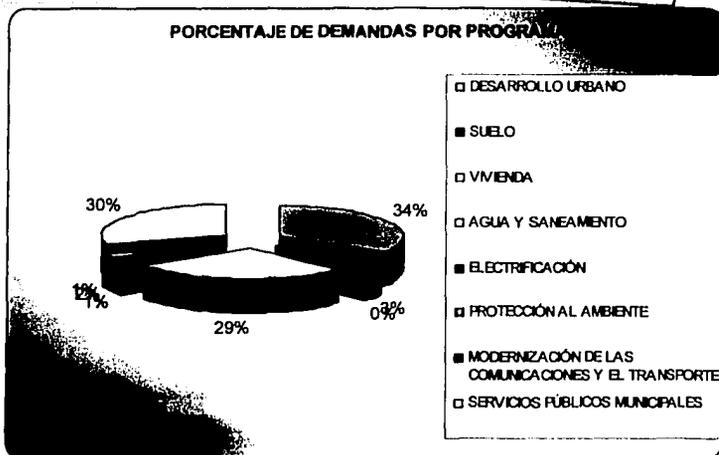


Gráfico No. 2⁶⁰

Como se ha mencionado el problema de la producción de basura debe ser considerado por las autoridades como un problema grave, al tener entre sus principales repercusiones, el incremento de condiciones de insalubridad, afectando de este modo a la población en general.

Ante una perspectiva de esta naturaleza los municipios que tienen un crecimiento acelerado de la población (como es el caso específico de Ecatepec de Morelos), tienen la encomienda de atender oportunamente el problema de la Recolección de Basura generada por la población, mediante un servicio eficiente de recolección de desechos sólidos⁶¹.

En este capítulo se analizará los medios mediante los cuales se instrumenta la prestación de dicho servicio en el municipio en mención, de tal manera que

⁶⁰ Fuente: Propia según los datos mostrados en la tabla anterior, extraída del "Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003" Ecatepec de Morelos. Pág. 57.

⁶¹ Debemos de tener en consideración que a "la Basura" también se le conoce como "Residuos Sólidos", como se menciono oportunamente en el capítulo anterior.

logremos identificar los principales actores que interactúan actualmente en el proceso de la prestación del Servicio de Recolección de Basura; así como los escenarios políticos y arenas de poder donde se gestan las búsquedas de acuerdos y consensos, para llevar a cabo las distintas líneas de acción que se tomarán con miras a alcanzar los objetivos de la propuesta que se manejará en el desarrollo de esta investigación.

En este contexto debemos comprender lo que Juan Montes de Oca Malvaez, expresa en relación a los actores, definiéndolos como “los distintos participantes cuyos intereses o valores son afectados por la formulación o implementación de las políticas públicas”⁶², y en este sentido analizar el papel que juegan dentro de la hechura de la política pública, cada uno bajo un esquema de participación y colaboración.

Es por ello que Montes de Oca Malvaez, aludiendo a este tema dice que “para que los acuerdos derivados de la negociación puedan ser llevados a cabo, se requiere de un clima de tranquilidad en el cual el gobierno pueda cumplir con los compromisos asumidos, o bien tenga capacidad de controlar los desacuerdos derivados de la misma”⁶³, de lo cual podemos deducir que le dará al gobierno altos índices de legitimidad, combatiendo de igual modo a la ingobernabilidad.

Para ello se identificará cada uno de estos elementos ya que conforman un componente substancial en el proceso de la hechura de las políticas públicas ya que es necesario definir su ámbito de acción, tanto por parte del Gobierno, como por parte de la ciudadanía, o como menciona Ruiz Sánchez “las acciones de la Política Pública se deben complementar con la participación ciudadana. Puesto quienes conocen mejor sus problemas y las formas o maneras de solucionarlos son los individuos o las comunidades; en una palabra, los afectados”⁶⁴. Esto lo debemos de tomar en cuenta ya que sólo los afectados (directa o indirectamente)

⁶² Montes de Oca Malváez, Juan. *Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno*. Material de apoyo de Seminario de Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. México, 2002. p. 44

⁶³ Ibidem. Pág. 45.

⁶⁴ Op. Cit. Ruiz Sánchez, Carlos. p. 57.

tienen la ventaja de conocer distintas alternativas para poder proponer líneas de acción con miras a dar una solución a un determinado problema. De ahí que dichos elementos (actores) se describan en los siguientes apartados.

2.1. El Municipio, como responsable de la prestación del Servicio de Recolección de Basura.

Primeramente analizaremos en este apartado, al Municipio como una estructura bajo cuya responsabilidad esta la prestación del Servicio de Recolección de Basura.

¿Y por qué el municipio es el responsable de prestar el Servicio de Recolección de Basura? La respuesta a esta interrogante tiene un sustento legal el cual esta basado en el Artículo 115 Constitucional, donde se hace referencia a que una de las atribuciones del municipio, es la prestación de los servicios públicos, como se puede observar en la Fracción III que a la letra dice: "Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios Públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamientos y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su

cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.”⁶⁵

Lo anterior nos da una visión más clara del por que el municipio es el orden de gobierno encargado de la prestación de los servicios públicos y entre ellos el de la recolección de basura.

Aunque en este orden de ideas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es el único marco legal que sitúa a la prestación del servicio de recolección de basura en el ámbito municipal; es decir, en el caso del Estado de México, dónde se ubica el municipio objeto de nuestro tema de estudio, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala en su Artículo 125 lo siguiente: “Los Municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente los siguientes:

- I. Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;
- II. Alumbrado público;
- III. Limpia y disposición de desechos;
- IV. Mercados y centrales de abastos;
- V. Panteones;
- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;
- VIII. Seguridad pública y tránsito;
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- X. Asistencia social en el ámbito de su competencia;
- XI. De empleo”⁶⁶.

⁶⁵ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Secretaría de Gobernación. México, 2001
⁶⁶ “Ley Orgánica Municipal del Estado de México”, en Prontuario de Legislación Fiscal 2002.

Al respecto, podemos observar que se ubica nuevamente al municipio como principal prestador de los servicios públicos y que cuenta con la característica de estar en una mayor cercanía con la ciudadanía, en comparación con los órdenes de gobierno estatal y federal; lo cual le permite visualizar ampliamente el problema, así como los efectos que ocasiona. De este mismo modo Roberto Moreno Espinosa, al respecto nos dice que “Son los gobiernos locales, hay que enfatizarlo, en quienes en primera instancia recaen las exigencias para atender las demandas crecientes de una sociedad con mayores recursos y capacidad para exigirlos, más aún cuando está pagando cada vez más impuestos directos e indirectos para que ello sea posible y donde se anuncia también una reforma fiscal a fondo como medio fundamental de financiamiento del gobierno federal”⁶⁷, lo cual viene a destacar la importancia que tiene el municipio en el combate encaminado a la disminución de este problema.

Sin embargo considero que se requiere revisar el marco jurídico que nos indique como se deberá prestar dicho servicio, así como las instancias mediante las cuales se instrumentará dicha tarea; lo cual lo abordaremos en el siguiente apartado con la finalidad de ahondar más en los conocimientos del tema en cuestión.

Para poder percibir extensamente las características de la prestación del Servicio de Recolección de Basura, entendido como uno de los servicios públicos que deben prestar los ayuntamientos manifestado, como lo mencionamos en el inicio de este apartado, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ahora para poder situarlo en el Municipio de Ecatepec de Morelos, considero prudente el destacar la instancia que esta encargada de cumplir con esta tarea y de establecer los mecanismos necesarios para optimizar el servicio.

Para ello es necesario visualizar lo que el Bando Municipal de Ecatepec de Morelos, nos dice al respecto en el Artículo 27 lo siguiente: “Para el ejercicio de

⁶⁷ Op. Cit. Moreno Espinosa, Roberto. p. 20.

sus atribuciones, el H. Ayuntamiento se auxiliará por las siguientes dependencias de la Administración Pública Municipal, mismas que estarán subordinadas al Presidente Municipal:

... Las Direcciones Generales de:

- Administración;
- Obras Públicas;
- Servicios Públicos;
- Seguridad Pública y Tránsito Municipal;
- Educación, Cultura e Identidad Municipal;
- Protección Civil y Bomberos;
- Desarrollo Urbano y Ecología;
- Desarrollo y Fomento Económico; y
- Comunicación Social;...⁶⁸

Este Artículo nos muestra de manera somera como la Dirección General de Servicios Públicos, es la encargada de prestar, como su nombre lo dice, los servicios públicos subordinados a la directriz del Presidente Municipal en este ayuntamiento.

Pero en este contexto debemos señalar también que el gobierno municipal de Ecatepec de Morelos tiene comprendidos como Servicios Públicos Municipales los expresados en el Artículo 39 del Bando Municipal, que a la letra dice que: "Son Servicios Públicos Municipales, considerados en forma enunciativa y no limitativa, los siguientes:

- I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento, aguas residuales y tratadas;
- II. Alumbrado público;
- III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- IV. Mercados y centrales de abasto;
- V. Panteones;

⁶⁸ Op. Cit. "Gaceta Municipal No. 9", p. 22.

- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes, recreativas y su equipamiento;
- VIII. Seguridad pública y tránsito;
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- X. Asistencia social, en el ámbito de su competencia;
- XI. Empleo; y
- XII. Cultura.⁶⁹

Aquí podemos identificar nuevamente lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos dice al respecto cuando se mencionan las atribuciones de los municipios, y por otro lado cumple con lo que el Bando Municipal dice con respecto a corresponder en una sola dirección los lineamientos del Bando Municipal en correspondencia con nuestra Carta Magna, lo cual está previsto en el Bando Municipal, en el Artículo 28, que expresa lo siguiente: "Las dependencias citadas en el artículo anterior, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas y objetivos previstos en el Plan de Desarrollo Municipal; su estructura orgánica y funciones deberán regirse por el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, el Reglamento respectivo, según la materia de que se trate y las demás disposiciones legales aplicables".⁷⁰

Lo cual nos da una idea clara de su postura por hacer cumplir sus obligaciones dentro de un Estado de Derecho, previamente establecido.

En este sentido es necesario identificar las funciones y atribuciones generales encomendadas a la Dirección General de Servicios Públicos, dado que no todos los Servicios Públicos Municipales expresados en el Artículo 39 del Bando Municipal, son atendidos por esta Dirección por lo cual es necesario precisar los servicios públicos que atiende.

⁶⁹ Ibidem. Pág. 29.

⁷⁰ Ibidem. Pág. 23.

En este orden de ideas se enuncia el Artículo 48 del Bando Municipal, el cual nos indica que: "El H. Ayuntamiento, mediante la Dirección General de Servicios Públicos, planeará, realizará, supervisará, controlará y mantendrá en condiciones de operación los servicios públicos municipales: limpia y disposición de desechos sólidos, alumbrado público, mantenimiento de vialidades, parques y jardines, áreas verdes y panteones, de conformidad con el reglamento del servicio público de limpia y disposición de desechos del municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, y demás disposiciones legales aplicables"⁷¹.

Este artículo del Bando Municipal delimita aún más, el campo de acción de la Dirección General de Servicios Públicos, y especifica sus atribuciones en cuanto al resto de los servicios públicos municipales, que la Constitución marca.

Cabe mencionar que, para el caso específico de la recolección de residuos sólidos, el H. Ayuntamiento se auxilia en la prestación de este servicio por asociaciones vecinales, las cuales trabajan mediante la firma de un convenio, bajo el régimen de concesionarios. Para una mejor comprensión del tema se desarrollará en el siguiente apartado los lineamientos que norman este acuerdo.

2.2. Régimen de Concesionarios.

En el contexto de la formulación de las políticas públicas, se debe de tomar en consideración la búsqueda de consensos, entre los diferentes actores que se ven involucrados de manera intrínseca dentro del problema, haciéndolos participes de pesos y contrapesos, así como de sus ventajas y/o desventajas de las medidas adoptadas por el gobierno.

De ahí que sea preciso destacar lo que Roberto Moreno Espinosa expresa al respecto al decir que "los sectores que han sido objeto de descentralización, son

⁷¹ Ibidem. Pág. 31.

particularmente susceptibles a la participación de la ciudadanía y de los grupos organizados, por lo que el concepto de políticas públicas emerge y se sitúa en el plano de la consolidación de las medidas de descentralización⁷², haciendo alusión a la participación ciudadana que debe de tener toda política pública.

En el municipio de Ecatepec de Morelos, el Servicio de Recolección de Basura, se realiza por dos vías; la primera es mediante un sistema de contenedores estacionarios, situados en diferentes puntos del municipio, ubicados geográficamente de tal manera que sean de fácil acceso para la comunidad, para que ésta deposite en ellos, la basura generada en sus domicilios, con la finalidad de que sean retirados posteriormente por camiones compactadores de residuos sólidos y vertidos en el Vertedero Municipal, ubicado en la Colonia Santa María Chiconautla.



Figura No. 2⁷³

⁷² Op. Cit. Moreno Espinosa, Roberto. p. 18.

⁷³ Se muestra la ubicación Geográfica del Vertedero Municipal, con la finalidad de situar de mejor manera al lector.

Por otro lado, para la prestación de dicho servicio, el Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, es apoyado por asociaciones vecinales que actúan recolectando los residuos sólidos domiciliarios, con un permiso expedido por las autoridades de este municipio, que como se mencionó con anterioridad, actúan bajo el régimen de una Concesión.

Cabe hacer mención, de que la Concesión es considerado por Rendón Huerta, como "un acto jurídico administrativo de naturaleza mixta, regulado por el Derecho Público que se realiza con la intervención de la autoridad concedente y el particular concesionario, mediante un procedimiento que tiene por objeto ampliar la esfera jurídica y patrimonial de este último, a través de la posibilidad que la Administración Pública le otorga, de prestar un servicio público o explotar un bien del Estado, dentro de los límites y condiciones que la ley establezca"⁷⁴. Considerando esta breve conceptualización observaremos en el desarrollo de esta investigación como se desenvuelven y actúan los concesionarios del servicio objeto de esta investigación.

Dichas asociaciones vecinales que prestan el servicio de recolección de basura en este Municipio, de manera particular, reciben el nombre de Concesionarios, y están organizadas y dirigidas por líderes naturales de la comunidad. Para una mayor comprensión de la amplitud y cobertura que han llegado a alcanzar dichas asociaciones las enumero a continuación:

- CNC (Comisión Nacional Campesina).
- UPREZ (Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata).
- URBEM.
- Grupo Chiconautla.
- CCDS.
- Independientes.⁷⁵

⁷⁴ Op. Cit. Rendón Huerta, Teresita B. p. 265.

⁷⁵ Datos aportados por la Dirección General de Servicios Públicos, del H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

Estas asociaciones instrumentan este servicio con un tipo de recolección de desechos sólidos domiciliarios, la cual se lleva a cabo por medio de camiones de carga de diversa índole, los cuales hacen recorridos domicilio por domicilio, recolectando la basura generada por dichas viviendas.

La recolección de residuos sólidos que efectúan estos camiones se realiza mediante el pago de una cuota voluntaria que la comunidad paga en el momento mismo en que es recolectada la basura, y en razón de la cantidad de basura que es recolectada.

Me parece importante destacar que este tipo de recolección es hasta cierto punto peligrosa, dado que los camiones que la efectúan, lo hacen sin las medidas mínimas necesarias de seguridad, además de que los vehículos utilizados para ello se encuentran en condiciones deplorables, en razón de que son unidades automotrices de modelos muy viejos, como podemos observar claramente en las siguientes fotografías.



Figura No. 3⁷⁶

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁷⁶ En esta figura se puede observar, el estado en que se encuentran algunas de las unidades que son empleadas por los permisionarios para prestar el Servicio de Recolección de Basura en el municipio de Ecatepec de Morelos.

Si ubicamos esta situación a nivel jurídico, observaremos que por el simple hecho de poner en riesgo la integridad física (y podría decirse que hasta cierto punto, la vida misma) de la población en general, al provocar que los camiones que prestan este servicio puedan ocasionar un accidente; podemos recurrir al Artículo 49 del Bando Municipal de Ecatepec de Morelos, el cual expresa lo siguiente: “La recolección de los residuos sólidos municipales deberá llevarse a cabo con los métodos, frecuencia, condiciones y equipo que garanticen que no se contaminará el ambiente”⁷⁷, podemos decir entonces que estamos ante un fenómeno causa de conflicto legal, entre los concesionarios y la población de esta demarcación.

Por lo cual debemos buscar alternativas que permitan ofrecer a la ciudadanía un mejor servicio, reduciendo al mínimo los riesgos que pudieran generarse por cuestiones de la operación de vehículos en mal estado.

Bajo estas perspectivas debemos tomar en consideración, la participación de la ciudadanía, para poder ubicar y señalar, por lo que a ellos les corresponde, las unidades que consideren, dada su operación, sean de constante riesgo para ellos y sus familias, y de este modo el ayuntamiento pueda analizar las propuestas y evaluarlas de tal manera de que se generen diversas líneas de acción, para tener una óptima toma de decisiones.

Es por ello que se analizará en el siguiente apartado el papel que tiene dentro de este contexto la participación ciudadana.

2.3. Consejos de Participación Ciudadana.

En la actualidad ha habido una creciente participación de la ciudadanía, en los asuntos que anteriormente eran exclusivos del Gobierno, haciendo uso formal y fehaciente de la democracia y sus beneficios, como lo marca el Artículo 7 del Bando Municipal de este municipio que a la letra dice: “Es fin esencial del

⁷⁷ Op. Cit. “Gaceta Municipal No. 9”. p. 31.

municipio de Ecatepec de Morelos lograr el bien de todos sus habitantes; por tanto las autoridades, con la participación organizada y responsable de las comunidades:

... VIII. Identificarán los problemas y necesidades del municipio, para definir los objetivos, las estrategias y las acciones programáticas de cada una de las áreas de la Administración Pública Municipal, para darles soluciones verdícas, procurando la simplificación administrativa...

... XI. Satisfecerán las necesidades colectivas de sus habitantes, mediante la adecuada prestación de los servicios públicos municipales, tomando en cuenta las prioridades, en concordancia con los recursos económicos y elementos humanos de que disponga el H. Ayuntamiento...

... XIII. Promoverán la participación responsable de los habitantes del municipio, mediante la colaboración de los órganos auxiliares, y de las organizaciones sociales, en la autogestión y supervisión de las tareas públicas...

... XXVII Asumirán como instrumento técnico y político el Plan de Desarrollo Municipal para el periodo 2000-2003, para elaborar los programas de la Administración Pública Municipal⁷⁸.

Bajo este contexto, la ciudadanía organizada ha buscado los medios legítimos de participación mediante los cuales pueda exigir los derechos de la colectividad a la cual pertenece.

De este mismo modo podemos decir que "se ha ido ganando la ciudadanía a base de organización y participación responsables, y sobre todo acorde con sus demandas, así vemos las diferentes Organizaciones Vecinales, Consejos de Participación Ciudadana, Organizaciones No Gubernamentales y Brigadas de Desarrollo Comunitario. La mayoría persiguiendo el bien común por igual y equitativo"⁷⁹

⁷⁸ Op. Cit. "Gaceta Municipal No. 9": pp. 4-5.

⁷⁹ Ángeles González, José Francisco. Tesis para obtener la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública: "El Servicio Municipal de Limpia en Naucalpan de Juárez, México: Una Experiencia en

Uno de estos medios, son sin lugar a dudas, los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI). En este apartado profundizaré en las atribuciones de estos órganos, así como de sus responsabilidades, y su relación existente en la búsqueda de consensos en la formulación de la política pública que se propone implementar.

En este orden de ideas, es menester visualizar la naturaleza de los Consejos de Participación Ciudadana⁸⁰, lo cual es posible en lo expresado por el Artículo 64 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que a la letra dice: "Los Ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas podrán auxiliarse por:

- I. Comisiones del ayuntamiento;
- II. Consejos de Participación Ciudadana;
- III. Organizaciones Sociales representativas de las comunidades;
- IV. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del ayuntamiento."⁸¹

De lo cual podemos deducir que los COPACI, son órganos de los cuales se auxilia el gobierno municipal, para el buen funcionamiento de sus funciones públicas, como lo menciona el Artículo 72 de la misma ley, donde específicamente dice al respecto, lo siguiente: "Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal"⁸².

En este sentido, podemos citar las atribuciones de los COPACI, donde la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dice al respecto en su Artículo 74 lo siguiente: "Los consejos de participación ciudadana, como órganos de

la Concesión del Servicio 1991 - 1995. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Acatlán, Estado de México. Abril, 2001. p. 59.

⁸⁰ En lo subsiguiente los denotaremos únicamente como COPACI.

⁸¹ Op. Cit. "*Ley Orgánica Municipal del Estado de México*". p. 120.

⁸² *Ibidem*. p. 122.

comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;
- II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
- IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;
- V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo⁸³.

Este Artículo destaca en gran medida la importancia que tienen los COPACI, dentro del esquema municipal, en la constante participación en forma conjunta y coordinada con los ayuntamientos, para la supervisión y realización de los planes y programas municipales, encaminados a prestar de manera eficaz los servicios públicos municipales.

Es entonces, una gran responsabilidad, para los COPACI, llevar a cabo un enlace entre la ciudadanía y las autoridades, como principal vía de comunicación, para hacer llegar las demandas de la población a los ayuntamientos, además de ser copartícipe del seguimiento de las mismas, generando alternativas de acción para concebir posibles soluciones a un problema determinado.

Como mencione con anterioridad, el orden de gobierno municipal tiene la ventaja de encontrarse con una cercanía con la comunidad, que le permite a los servidores públicos contar con una visión más clara de los problemas a los que se enfrenta día con día la ciudadanía.

⁸³ Ibidem p. 122.

En lo que a la prestación del Servicio de Recolección de Basura se refiere, los COPACI, son de gran relevancia ya que son la vía organizada mediante la cual la ciudadanía puede establecer un contacto para hacer llegar a la Dirección General de Servicios Públicos, de Ecatepec de Morelos (encargada de prestar dicho servicio) sus demandas, así como las propuestas para su correspondiente satisfacción, de lo que podemos deducir que la comunicación existente entre estos órganos debe ser constante y siempre con la firme idea de buscar consensos que permitan maximizar los beneficios de la mutua cooperación entre la ciudadanía y las autoridades.

CAPÍTULO III.

PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA.

Con el estudio del proceso de la hechura de las políticas Públicas, se ha detectado que dicho proceso requiere cuatro etapas como lo son el Análisis, el Diseño o Formulación, la Implementación y la Evaluación de la Política Pública⁸⁴. Por lo que respecta a la evaluación del tema que abarca nuestra investigación, no es la excepción y la etapa de evaluación es un elemento que no debemos dejar de considerar

Ante esta perspectiva podemos situar a la Política Pública como un proceso con variables que podemos evaluar, con la finalidad de tomar decisiones en el curso de la implementación y de su desarrollo mismo, las cuales nos auxilien, con el objetivo de desarrollar mecanismos para eficientar los resultados de la política Pública, y con ello poder brindar una mejor respuesta a la ciudadanía, que por ende es la principal afectada.

De lo anterior podemos deducir que toda Política Pública debe ser objeto de una evaluación, de carácter objetivo, y que ayude de una manera constructiva a detectar los puntos donde esta dejando de cumplir con sus objetivos, para que con ello se puedan tomar las medidas pertinentes, que retomen las acciones para encaminarla a obtener óptimos resultados.

⁸⁴ Op. Cit. Montes de Oca Malvárez, Juan. p. 43.

De ahí que, en el caso específico de la Prestación del Servicio de Recolección de Basura en Ecatepec de Morelos, es un ejemplo claro de esta situación; esto en razón de que es un problema que nunca debe descuidarse, por el número de habitantes del Municipio⁸⁵ y la cantidad de basura que producen a diario, por lo cual es menester contar con una estricta vigilancia del proceso de la Política Pública encaminada a disminuir este problema.

Para que podamos considerar una buena evaluación, debemos tener en consideración tres esferas básicas para evaluar: la Jurídica, la Económica y la Política.

Lo anterior dado que el ámbito de la política pública es de carácter público y general, por lo que no debemos excluir ningún sector de la sociedad, ya que está inmersa en la implementación y las repercusiones de la aplicación de dicha política.

En lo que respecta a la *Esfera Jurídica*, debemos de contemplar necesariamente en este apartado, que el problema público ante el cual nos encontramos, esta situado en el ámbito municipal, ya que como lo menciona el Artículo 115 Constitucional Fracción III, el Municipio es el encargado de la prestación de los servicios públicos, (dentro de los cuales podemos identificar el Servicio de Recolección de Basura)⁸⁶.

Esto nos da la pauta para reflexionar y aclarar que, en lo que respecta al ámbito Jurídico, será una tarea importante evaluar la capacidad de respuesta del gobierno ante las demandas de dicho servicio; así como identificar los ámbitos de acción

⁸⁵ Debemos de tomar en consideración, que se mencionó al inicio de esta investigación, que el Municipio de Ecatepec de Morelos, es una zona altamente poblada, lo cual repercute de manera directa en la cantidad de Basura producida por su población; remarcando la importancia que tiene tomar medidas pertinentes para poder satisfacer las demandas de la población, con respecto al Servicio de Recolección de Basura, y de este modo poder prestar un servicio eficiente.

⁸⁶ Como se mencionó con anterioridad de manera más extensa en el desarrollo del Segundo Capítulo de esta Investigación.

del gobierno y los sustentos jurídicos mediante los cuales hace valer esta obligación.

Es importante mencionar que el Servicio de Recolección de Basura, es prestado a través de la Dirección General de Servicios Públicos, como lo establece el Artículo 27 del Bando Municipal de Ecatepec de Morelos⁸⁷, y reafirmado por el Artículo 28 del mismo Bando Municipal, que a la letra dice: "Las dependencias citadas en el artículo anterior, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas y objetivos previstos en el Plan de Desarrollo Municipal; su estructura orgánica y funciones deberán regirse por el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, el Reglamento respectivo, según la materia de que se trate y las demás disposiciones legales aplicables"⁸⁸

En este orden de ideas, podemos observar que el municipio de Ecatepec de Morelos, efectivamente presta en la medida de sus posibilidades dicho servicio, pero debemos de cuestionarnos si realmente satisface las demandas de la ciudadanía o si este es el servicio que la población requiere y reclama.

Es importante mencionar que el Bando Municipal, como se menciona en el párrafo anterior, persigue políticas y objetivos previstos en el Plan de Desarrollo Municipal y que este a su vez, debería de seguir los lineamientos estipulados en el documento (que en primer orden) rige estos planes; hablo entonces del Plan Nacional de Desarrollo, más sin embargo, este no marca una directriz clara al respecto, más bien considero que sólo se expresan "vagas ideas", que no nos permiten ubicar metas ni parámetros claros sobre este tema en particular.

⁸⁷ Como se expuso con anterioridad en el Segundo Capítulo.

⁸⁸ Op. Cit. "Gaceta Municipal No. 9". p. 23.

Lo expresado en los párrafos anteriores, radica principalmente en que ante la disyuntiva, de que si un mayor servicio (en número de demandas atendidas), es equivalente a un mejor servicio (refiriéndome a la calidad del servicio prestado). Debemos de reflexionar entonces en que si queremos eficientar la prestación de dicho servicio, debemos de hacerlo con la premisa fundamental de realizarlo con la mayor calidad del servicio, me refiero a hacer las cosas de la mejor manera posible.

Por otro lado, considero prudente revisar lo que en materia jurídica nos dice el artículo 50 del Bando Municipal de Ecatepec, de Morelos respecto a los lineamientos que deberán ser observados por el gobierno municipal, y que a la letra dice: "Queda prohibido juntar o mezclar residuos peligrosos o potencialmente peligrosos con los residuos sólidos municipales.

Los generadores tienen la obligación de entregar sus residuos a los prestadores del servicio público de limpia, conforme a los criterios de clasificación que determine el Gobierno Municipal, quién podrá disponer que los entreguen por separado y, en su caso, reciclarlos. La propaganda política deberá ser retirada por los partidos políticos al finalizar los procesos electorales, en los términos establecidos por los códigos de la materia"⁸⁹.

Y por otro lado lo que el Artículo 51 del mismo Bando Municipal nos expresa que "La Dirección General de Servicios Públicos se coordinará con la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, a efecto de que ningún vehículo impida el barrido manual o mecánico que deba realizarse, de conformidad con el reglamento respectivo; asimismo, en el caso de los vehículos chatarra estacionados en la vía pública, éstos serán llevados al corralón, si el dueño o quién tenga derecho no los retira, previo procedimiento administrativo, cuando esto sea necesario".⁹⁰

⁸⁹ Ibidem. p. 31.

⁹⁰ Ibidem. p. 32.

En este mismo sentido, y adentrándonos un poco más en lo que se refiere a las disposiciones legales con que se cuentan para reglamentar la prestación del servicio de Recolección de Basura el artículo 115 del Bando Municipal de Ecatepec de Morelos, nos marca que: "Se sancionará con amonestación pública y multa de cinco a quince días de salario mínimo vigente a quién:...

IX. No mantenga aseado el frente de su domicilio, negociación o predio de su propiedad o posesión;...

XVI. Arroje a la vía pública objetos que causen daño, molestias a los vecinos, transeúntes, vehículos o ambiente;..."⁹¹

Derivado de lo anterior, se puede observar que si existe una base legal mediante la cual se tenga una observancia Jurídica con respecto a mantener un Municipio limpio, pero su aplicación es nula y por ende no se ha podido establecer firmemente las sanciones que permitan el desarrollo de una conciencia con respecto a la formación de una cultura del cuidado y conservación del ambiente; y en estos términos, también de la calidad de vida que dicha cultura puede brindar a la población en general.

Al respecto podemos citar lo que Carlos Ruiz Sánchez nos dice cuando afirma que "las políticas pueden tomar la forma de los instrumentos legislativos. Pueden expresarse como modificaciones constitucionales, leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y bandos"⁹², además de que para asegurarse de que se le de el seguimiento correspondiente, y que este de acuerdo con la prioridad que requiera en cada caso la política pública el mismo autor nos dice que "deben presentarse como documentos formales a las Cámaras para que tengan el carácter de obligatoriedad"⁹³

⁹¹ Ibidem. pp. 44-45.

⁹² Op. Cit. Ruiz Sánchez, Carlos. p. 43.

⁹³ Ibidem p. 43.

En este entendido, se debe de reglamentar el Servicio de Recolección de Basura, con una ley que estipule claramente la necesidad de proteger la integridad física de la población en general, visualizando los problemas que normalmente se presentan con los concesionarios que actualmente prestan el servicio, así como las sanciones correspondientes, que se deban llevar a cabo para hacer cumplir lo estipulado por la ley, y de este modo poder llenar el vacío jurídico existente actualmente.

Aunado a esto, se debe pugnar por dotar a las autoridades competentes, de las facultades necesarias para poder sancionar a quienes infrinjan los ordenes legales que se conducen con la finalidad de preservar las características citadas con anterioridad.

Lo anterior dado que el gobierno debe velar permanentemente por los intereses de la sociedad, sin atender a fines que beneficien a un grupo en específico, además de que el gobierno municipal de Ecatepec de Morelos lo tiene contemplado como un punto clave en la misión que persigue dicho gobierno, como se expresa en el Plan de Desarrollo Municipal de la manera siguiente aludiendo a cinco principios rectores: "fortalecimiento de la democracia; realización del bien común; dignificación de la persona humana; gobierno de valores morales y principios cívicos e inversión y empleo"⁹⁴.

Y además refiriéndose a la realización del bien común nos expresa lo siguiente: "el gobierno promoverá la ayuda mutua entre todos los ecatepenses a efecto de coadyuvar en la convivencia, al perfeccionamiento individual y colectivo teniendo como propósito central el bien común... para crear las condiciones políticas, sociales y económicas que brinden oportunidades justas y reales de acceso a los bienes humanos"⁹⁵.

⁹⁴ Op. Cit. *Plan de Desarrollo Municipal Ecatepec de Morelos 2000 – 2003*. p. 76.

⁹⁵ *Ibidem*. p. 77.

De lo anteriormente expuesto, podemos visualizar la necesidad de establecer mecanismos de sanciones, pero con la colaboración, tanto del gobierno municipal, como de la sociedad organizada representada por los Consejos de Participación Ciudadana, para que entre ambos se puedan establecer las sanciones y se establezcan las modalidades de cómo la población puede colaborar con la supervisión de estas tareas, fungiendo como una “*Sociedad Vigilante*.”

En cuanto a la *Esfera Económica* se refiere, podemos decir que en la actualidad, las asociaciones encargadas de prestar este servicio bajo el régimen de concesionarios, están en constantes conflictos por la prestación del mismo, obviamente por los intereses económicos que representan para ellos.

Lo cual ha terminado que se de la prestación de este servicio, sin tener en cuenta que lo hacen sin las medidas mínimas de seguridad para la ciudadanía. De ahí que este tema sea un punto de partida para evaluar bajo estos términos la regulación de este servicio; y así mismo la opción que tiene el gobierno para retirar dichas condiciones, si no se hacen cumplir las garantías mínimas de seguridad en la prestación de este servicio.

Lo anterior basándose en lo expuesto en el artículo 28 Constitucional, en su párrafo número nueve que a la letra dice: “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante la ley⁹⁶.

Por lo tanto debemos encontrar un equilibrio dónde converjan los distintos grupos, haciendo a un lado los intereses particulares de cada grupo y hacer prevalecer por encima de todo el bien común.

Ahora bien, en la *Esfera Política*, debemos de considerar lo expuesto en cuanto a los conflictos generados entre la ciudadanía y los concesionarios encargados de la prestación del Servicio de Recolección de Basura, entre los concesionarios y el municipio, y entre las asociaciones mismas que participan como concesionarios.

Aquí debemos contemplar la capacidad de las autoridades para mediar estos conflictos y establecer diferentes líneas de acción para que la ciudadanía no resulte perjudicada de dichos conflictos.

Podemos hablar del éxito de una política pública, cuando se vea por el interés público, y no se satisfaga sólo el interés de unos o de un grupo en específico.

La política pública, que se plantea es una política que pretende satisfacer las necesidades de la población, de manera eficaz y eficiente; ponderando la adopción de un nuevo patrón del Servicio de Recolección de Basura, el cual como se mencionó en un principio, sea en alguna forma una política con un modelo denominado *Mixed Scanning*, dónde se observe y determine que factores pueden controlarse y manipularse bajo los términos que busca la *Exploración Mixta*, de manera tal que se pueda controlar exitosamente el problema de la basura en el municipio de Ecatepec de Morelos.

Dadas las características de este tema, he evaluado los resultados de esta Política Pública, mediante la revisión de las demandas de los usuarios, ante la Dirección

⁹⁶ Op. Cit. "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", pp. 32-33.

General de Servicios Públicos, del Municipio de Ecatepec de Morelos, y la capacidad de respuesta de esta dependencia ante tales demandas.

Por otro lado se ha tomado en cuenta para la evaluación, la disminución de los conflictos situados con anterioridad, dadas las acciones que se tomarán para regularizar la prestación del servicio en mención.

Para poder determinar que tanto se llegará a cumplir el objetivo, se debe tener en cuenta que este es, como se indicó en un principio, el de "eficientar la prestación del Servicio de Recolección de Basura, en el Municipio de Ecatepec de Morelos". Partiendo de este principio, considero prudente exponer que la producción de basura es una actividad que por su naturaleza no podrá abatirse en su totalidad, más aún, cuando hablamos de una demarcación la cual es considerada como el Municipio más poblado de Latinoamérica⁹⁷, sin embargo esto no quiere decir que se puede lograr obtener un servicio que responda a las necesidades que la población demanda.

Por lo tanto, se pretenderá la disminución de las demandas ciudadanas en cuanto a este tema, mediante la mayor y mejor prestación de este servicio.

Para ello debemos de contemplar, que como suele ocurrir, la ciudadanía opone cierta resistencia al cambio, cuando este cambio implica poner un poco de su parte para poder abatir este problema conjuntamente con el gobierno, anteponiendo de por medio su corresponsabilidad.

Lo anterior esta dado, por que el gobierno siempre ha adoptado una postura un tanto paternalista al tratar de resolver dicha problemática por sí sólo, y sin atender a la corresponsabilidad que debe asumir en este caso la ciudadanía.

⁹⁷ Como se mencionó en el primer Capítulo de esta investigación.

Es cierto que nos encontramos ante una época de constantes cambios, y que dichos cambios se están dando con la finalidad de encontrar nuevos patrones que garanticen aportaciones para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad en su conjunto; pero también es cierto que para poder llegar a ello, ha sido necesario la participación de la ciudadanía en la exploración y aportaciones en la búsqueda de soluciones a sus problemas.

El problema de la basura, no se excluye de ello. Dicho problema afecta directamente la calidad de vida de la población, y el gobierno (en este caso municipal) no es el único responsable en la búsqueda de soluciones a esta problemática.

En el caso específico del municipio de Ecatepec de Morelos, el Servicio de Recolección de Basura, actualmente no sólo es atendido por el gobierno municipal, sino que es auxiliado en esta tarea por la participación de asociaciones que prestan dicho servicio, mediante una concesión que les otorga el gobierno municipal

Sin embargo estas asociaciones no lo hacen con las medidas que garanticen las condiciones mínimas de seguridad, para la ciudadanía, lo cual recae en severos problemas en cuestión de salubridad y de seguridad, ya que el parque vehicular con el que cuentan estas asociaciones, se encuentra en muy malas condiciones poniendo a la ciudadanía en graves riesgos.

Para poder abatir estas situaciones tan peculiares, el gobierno municipal de Ecatepec de Morelos, puso en marcha un Servicio de Recolección de Basura, por medio de Contenedores Estacionarios de Basura ubicados estratégicamente en distintos puntos de dicho municipio, procurando establecer rutas bien definidas con las que se preste el servicio de manera más rápida y eficiente.

Con estas medidas el servicio que prestan los concesionarios se ha visto mermado ya que han disminuido el territorio que ellos cubrían, lo que repercute en constantes reclamos al gobierno municipal por parte de dichas asociaciones demandando que les sean devueltos los espacios donde prestaban anteriormente sus servicios, lo anterior se realiza, aún sin que dichas asociaciones garanticen la prestación del servicio anteponiendo en primera instancia la seguridad de los usuarios.

Sin embargo, este problema repercute directamente sobre la ciudadanía ya que se requiere de un servicio que garantice que no cuenten cerca de sus domicilios con focos de infección para los miembros de su familia.

Ante esta perspectiva nos encontramos que el servicio prestado por el gobierno municipal, por medio de contenedores trata de brindar dicho servicio de manera eficiente, recolectando la basura de dichos contenedores, por medio de camiones compactadores de basura, los cuales cuentan con rutas bien definidas, dirigiéndose específicamente a la ubicación de los contenedores, y con la ventaja de que dichos camiones compactan la basura recolectada de manera tal que hagan que dicha basura ocupe menos espacio en el camión y haciendo que el camión cubra una ruta más grande.

Otra ventaja para la ciudadanía, que ofrece este servicio es que se le da mantenimiento de limpieza a los contenedores con el objetivo de mantenerlos en buen estado, pero sobre todo, procurando disminuir el riesgo de crear focos de infección los cuales afecten a la población.

Sin embargo la ciudadanía, constantemente solicita que los contenedores de basura sean retirados de sus domicilios, manifestando su preferencia para que la basura sea recolectada a las puertas de sus domicilios, demostrándonos con este simple hecho, que la población no tiene el interés por participar y colaborar para el abatimiento de este problema.

Por ello muestro el siguiente cuadro, de peticiones tomadas de manera aleatoria reportes ingresados a la Dirección General de Servicios Públicos del Municipio en cuestión.

Reportes de Solicitud de Retiro o Reubicación de contenedores 2001 - 2002				
NO. REPORTE	FECHA	NOMBRE	PETICIÓN	DIRECCIÓN A ATENDER
011732	21-nov-01	C. CARLOS ELIZÁLDE	SOLICITA LA REUBICACIÓN DE UN CONTENEDOR YA QUE LA LO COLOCARON FRENTE A SU NEGOCIO DE MATERIAL PARA CONSTRUCCION E INFORMA QUE LA CIUDADANIA NO LO QUIERE	AV LÓURDES ESG SUR 18
011906	22-nov-01	C. HERIBERTO TURBIO SANCHEZ/C RAYMUNDO VELAZQUEZ	SOLICITA LA REUBICACION DE UN CONTENEDOR	CALLE FUBERTO GOMEZ
012300	10-dic-01	C. MARISA BECERRA ESTUDILLO	SOLICITA LA REUBICACION DE UN CONTENEDOR EL CUAL SE ENCUENTRA FRENTE A SU DOMICILIO	FRENTE A CALLE ESPAÑA N° 88
013061	05-ene-02	C. CIADALUPE DIAZ BALAZAR	SOLICITA LE SEA RETIRADO EL CONTENEDOR QUE COLOCARON FRENTE A SU DOMICILIO PORQUE ADEMÁS ESTA MUY LLENO DE BASURA	CALLE MANUEL MEDINA GARDUÑO N° 58
013295	14-ene-02	C. MARIA NUÑEZ VELAZQUEZ	SOLICITA LA REUBICACION DE UN CONTENEDOR, YA QUE ESTA CERCA DE SU DOMICILIO Y ES UN FOCO DE INFECCION	AV DE LAS BRISAS FRENTE AL LITE N° 30
013392	13-ene-02	ING. ALFREDO A. VACA GALAVIZ/ LAURO LOPEZ SOLIS	SOLICITA SEAN RETIRADOS LOS CONTENEDORES DE FORMA DEFINITIVA	
013642	22-ene-02		SOLICITA EL RETIRO DEL SERVICIO DEL CAMION RECOLECTOR DE BASURA Y LOS CONTENEDORES YA QUE SU SERVICIO ES DEFICIENTE	
015190	11-mar-02	C. LAURA ARELLANO FERNANDEZ DE MT	SOLICITA EL RETIRO DE BASURA DEL CONTENEDOR MAS FRECUENTE	AV ACEFO
015670	02-abr-02	C. JAVIER PEREZ MORELOS	SOLICITA RETIRO DEL CONTENEDOR DE SU COMUNIDAD, YA QUE EL SERVICIO DE RECOLECCION N° 7 F.B. DEFICIENTE	
016346	24-abr-02	C. ARACELI GUTIERREZ	EN RELACION A LA PETICION DEL RETIRO DE LOS 4 CONTENEDORES DE SU COMUNIDAD, SOLICITA LA REVOCACION DE ESA PETICION Y SOLO QUIERE LA REUBICACION DE ESTOS	-CALLE GASEODUCTO Y GUSTAVO GARRIBANDA -CONTINUACION DE BELISARIO DOMINGUEZ Y ACUEDUCTO AV FADO Y PINO SUAREZ ACUEDUCTO
017427	04-jun-02	C. DOMINGA LIMA OVANDO	REPORTA QUE RETIRARON EL CONTENEDOR Y LA GENTE CONTINUA DEPOSITANDO SU BASURA EN EL LUGAR	AV ZACATECAS ENTRE BALSA CALIFORNIA Y AV TLAPETLAC
018244	06-jul-02	C. BEATRIZ AVILA	INFORMA QUE LOS CONTENEDORES QUE SE HAN COLOCADO SON UNA BUENA SOLUCION, PERO SUGIERE QUE NO SEAN COLOCADOS EN LAS VALIDADES	
018609	24-jul-02	C. GUILLERMINA MALDONADO MENDOZA	SOLICITA QUE EL CAMION PASE CONTINUAMENTE POR LA BASURA Y SE TENGA UN MEJOR SERVICIO O DE LO CONTRARIO QUE LO RETIEN YA QUE LES ESTA OCACIONANDO DEMASIADOS PROBLEMAS	
018756	30-jul-02	C. ISABEL ZAMUDIO	AGRADECE LA COLOCACION DE CONTENEDORES EN SU COMUNIDAD, PERO EL PROBLEMA ES QUE YA NO ES DE USO EXCLUSIVO DE LA COMUNIDAD, SIENDO OTRAS COLONIAS DEPOSITAN SU BASURA TAMBIEN Y CONTINUAMENTE SE ENCUENTRA MUY LLENO	
019408	27-ago-02	C. OFELIA ATUTEK CALETE	SOLICITA REUBICACION DEL CONTENEDOR YA QUE SE ENCUENTRA FRENTE A SU PROPIEDAD Y ESTA AFECTANDO A LA ESC. PRIM VICENTE GUERRERO Y EL JARDIN DE NIÑOS	BLVD QUETZALCOATL Y AV. PENACHOS
021501	29-oct-02	C. SANTIAGO ORDOÑEZ	REPORTA UN CONTENEDOR PELIGROSO Y LOS VECINOS NO LO UTILIZAN, SOLO LOS BURREROS Y LOS PERNASIONANOS POR LO QUE SOLICITA QUE LO CAMBIEN DE LA AVENIDA	SE ENCUENTRA EN AV. VALLE DE SANTIAGO FRENTE AL N° 130

Fuente: Propia, con datos proporcionados por la Dirección General de Servicios Públicos del Municipio de Ecatepec de Morelos⁹⁶

Como podemos observar en el cuadro anterior, la comunidad solicita el retiro de los contenedores estacionarios, por los problemas de insalubridad que representan, dado que los camiones recolectores no pasan regularmente por la basura.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁹⁶ Información aportada por la Dirección General de Servicios Públicos. Base de Datos 2001 - 2002.

Sin embargo, también encontramos reportes donde solicitan que no los retiren, únicamente demandan sean reubicados donde no perjudiquen tanto a la población de su comunidad.

No obstante, para poder evaluar la eficiencia de la prestación de dicho servicio debemos tener en consideración, desde mi particular punto de vista, la emisión de reportes por parte de la población referentes a este servicio; ya que dichos reportes serán nuestra fuente de información, recordando lo que Carlos Ruiz Sánchez nos dice cuando afirma: "Las fuentes se encuentran principalmente en los informes estadísticos y en los programas institucionales relacionados con el ámbito en que se desarrollará la Política Pública..."⁹⁹.

En el mismo orden de ideas, también expone refiriéndose a los factores que interactúan en la elaboración y en el desarrollo mismo de dichos informes, lo siguiente: "...habrá que estudiar también los factores que han condicionado o determinado dichas cifras, como pudieran ser los factores económicos, sociales y políticos"¹⁰⁰.

Dichas demandas son recibidas por la Dirección General de Servicios Públicos, y las atiende canalizándolas al departamento de Limpia y Recolección, el cual le da respuesta a dichos reportes en razón del orden en que se van generando dichos reportes.

En este contexto, remarcaré la necesidad de evaluar este servicio y poder definir si es una opción correcta, o de lo contrario implementar alguna otra posible línea de acción.

Es por ello que una manera de poder establecer una evaluación a la prestación de este servicio, es sin lugar a dudas, poniendo especial atención en el comportamiento de las demandas de este servicio. Es decir, si observamos una

⁹⁹ Op. Cit. Ruiz Sánchez, Carlos. p. 19.

¹⁰⁰ Ibidem. p. 19.

disminución en el número de demandas de este servicio, podemos establecer que dicha acción es acertada, o de lo contrario podemos establecer alguna otra alternativa.

En el desarrollo de esta política pública, la demanda de la ciudadanía es fundamental ya que es por medio de ella que podemos establecer parámetros de la gestión de dicho gobierno, esto tomando en cuenta que las demandas que se producen nos dan la pauta para poder establecer lo que la población prefiere en lo referente a este servicio.

Para poder evaluar el desempeño de esta política pública, considero tomar en cuenta las demandas de la población en los periodos en que aún no se implementaba la prestación del servicio de recolección de basura mediante contenedores de basura, y por otro lado también tomaremos en consideración si estas demandas se vieron disminuidas con la implementación de este servicio; o en su defecto, fueron aumentando.

Para ello se muestran a continuación algunos cuadros que nos exponen de manera más clara el comportamiento que tuvo el Servicio de Recolección de Basura en el Municipio de Ecatepec de Morelos, en sus actividades de Limpia y Recolección, por un lado, y por el otro el Confinamiento y Disposición Final de la Basura, así como el del Servicio de Recolección a Base de Contenedores Estacionarios (durante el tiempo en que han estado operando.

LIMPIA Y RECOLECCIÓN		
Periodo: del 18 de Agosto al 31 de Diciembre de 2000		
Actividades	Cantidad	Unidad de Medida
Barrido Manual	7.531,91	Km.
Barrido Mecánico	371,50	Km.
Jornadas Especiales de Limpieza	34,00	Evento
Jornadas Limpieza a Vialidades	1,00	Evento
Limpieza de Lotes Baldíos	0,00	M ²
Papeleo Comunidades	288,17	Km.
Papeleo Vialidades	7.119,62	Km.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Recolección de Ramas Y Diversos	30,00	Tonelada
Recolección de Basura	7.998,40	Tonelada
Recolección en Escuelas	702,25	Tonelada
Retiro de Escombro	0,00	M ³
Tendido de Tierra	0,00	M ²

Fuente: Base de Datos de la Dirección General de Servicios Públicos 2000¹⁰¹

CONFINAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL		
Periodo: del 18 de Agosto al 31 de Diciembre de 2000		
Actividades	Cantidad	Unidad de Medida
Acarreo de Material	14.451,00	M ³
Carga Abunamiento de Material	16.069,00	M ³
Carga y Descarga de Lixiviados	2.008.300,00	Litros
Compactación de Desechos Sólidos.	11.825,00	Tonelada
Conformación de Talud	46.744,00	Tonelada
Empuje de Desechos Sólidos	103.248,00	Tonelada
Vertido de Basura Vertedero	155.648,00	Tonelada

Fuente: Base de Datos de la Dirección General de Servicios Públicos 2000¹⁰²

LIMPIA Y RECOLECCIÓN		
Periodo: del 01 de Enero al 12 de Diciembre de 2001		
Actividades	Cantidad	Unidad de Medida
Barrido Manual	24.734,90	Km.
Barrido Mecánico	8.579,80	Km.
Jornadas Especiales de Limpieza	118,00	Evento
Jornadas Limpieza a Vialidades	96,00	Evento
Limpieza de Lotes Baldíos	7.468,00	M ²
Papeleo Comunidades	85,90	Km.
Papeleo Vialidades	124.083,31	Km.
Recolección de Ramas Y Diversos	0,00	Tonelada
Recolección de Basura	36.819,64	Tonelada
Recolección en Escuelas	2.460,30	Tonelada
Retiro de Escombro	8.608,50	M ³
Tendido de Tierra	20.269,00	M ²

Fuente: Base de Datos de la Dirección General de Servicios Públicos 2001¹⁰³

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁰¹ Información aportada por la Dirección General de Servicios Públicos. Base de Datos 2000. (Ver Anexo I).

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Información aportada por la Dirección General de Servicios Públicos. Base de Datos 2001. (Ver Anexo II).

CONFINAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL		
Periodo: del 01 de Enero al 31 de Diciembre de 2001		
Actividades	Cantidad	Unidad de Medida
Acarreo de Material	139.611,00	M ³
Carga Abunamiento De Material	199.580,00	M ³
Carga y Descarga de Lixiviados	4.937.764,00	Litros
Compactación de Desechos Sólidos.	319.763,00	Tonelada
Conformación de Talud	347.715,00	Tonelada
Empuje de Desechos Sólidos	406.500,00	Tonelada
Vertido de Basura Vertedero	199.580,00	Tonelada

Fuente: Base de Datos de la Dirección General de Servicios Públicos 2001¹⁰⁴

SERVICIO DE CONTENEDORES ESTACIONARIOS		
Periodo: del 09 de Noviembre al 31 de Diciembre de 2001		
Actividades	Cantidad	Unidad de Medida
Descopeteo	0,00	Tonelada
Lavado	0,00	Piezas
Recolección en Contenedores	34.240,00	Tonelada
Reubicación	0,00	Piezas

Fuente: Base de Datos de la Dirección General de Servicios Públicos 2001¹⁰⁵

LIMPIA Y RECOLECCIÓN		
Periodo: del 01 de Enero al 31 de Octubre de 2002		
Actividades	Cantidad	Unidad de Medida
Barrido Manual	46.332,00	Km.
Barrido Mecánico	10.303,30	Km.
Jornadas Especiales de Limpieza	1.626,00	Evento
Jornadas Limpieza a Vialidades	23,00	Evento
Limpieza de Lotes Baldíos	0,00	M ²
Papeleo Comunidades	0,00	Km.
Papeleo Vialidades	163.437,62	Km.
Recolección de Ramas Y Diversos	0,00	Tonelada
Recolección de Basura	46.968,78	Tonelada
Recolección en Escuelas	4.020,86	Tonelada
Retiro de Escombros	12.503,60	M ³
Tendido de Tierra	141.299,00	M ²

Fuente: Base de Datos de la Dirección General de Servicios Públicos 2002¹⁰⁶

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Información aportada por la Dirección General de Servicios Públicos. Base de Datos 2002. (Ver Anexo III).

CONFINAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL		
Periodo: del 01 de Enero al 31 de Octubre de 2002		
Actividades	Cantidad	Unidad de Medida
Acarreo de Material	79.089,00	M ³
Carga Abunamiento De Material	80.589,00	M ³
Carga y Descarga de Lixiviados	3.954.500,00	Litros
Compactación de Desechos Sólidos.	501.027,00	Tonelada
Conformación de Talud	502.689,00	Tonelada
Empuje de Desechos Sólidos	539.952,00	Tonelada
Vertido de Basura Vertedero	539.813,00	Tonelada

Fuente: Base de Datos de la Dirección General de Servicios Públicos 2002¹⁰⁷

SERVICIO DE CONTENEDORES ESTACIONARIOS		
Periodo: del 01 de Enero al 31 de Octubre de 2002		
Actividades	Cantidad	Unidad de Medida
Descopeteo	23.018,90	Tonelada
Lavado	7.658,00	Piezas
Recolección en Contenedores	262.835,50	Tonelada
Reubicación	630,00	Piezas

Fuente: Base de Datos de la Dirección General de Servicios Públicos 2002¹⁰⁸

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El modelo anterior nos permitirá evaluar el grado de capacidad de respuesta, frente a este problema, en el periodo de Enero de 2000 a Noviembre de 2001, donde no se había implementado aún el sistema de recolección de basura por medio de contenedores; y en el periodo de su implementación de Noviembre de 2001 a Octubre de 2002, lo que nos mostrará si es eficiente o habrá de tomarse otras acciones que permitan un mejor desempeño del servicio de Recolección de Basura.

3.1 Desarrollo de la Propuesta del Nuevo Patrón del Servicio de Recolección de Basura.

Por lo expuesto en el apartado anterior, el problema de la recolección de basura, ha rebasado la capacidad de respuesta del gobierno municipal de Ecatepec de

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Ibidem.

Morelos, ante esta perspectiva debemos de considerar que por su naturaleza, dicho problema debe de abatirse, con eficiencia para la satisfacción del interés común.

Es por ello que esta investigación centra su interés en la implementación de una política pública, que tenga una visión global del problema, para que con ello se pueda tomar en consideración las diferentes posiciones de cada sector de la sociedad.

En el desarrollo de esta investigación ha vislumbrado que actualmente, no se cuenta con un Servicio de Recolección de Basura eficiente en el municipio de Ecatepec de Morelos, por lo cual propongo la implementación de una Política Pública Integral que contemple la cobertura de este servicio, en todas las actividades que comprende. Dichas actividades las señala Carlos Enrique Pérez Pérez, mencionando que éstas son las siguientes:

- "Limpieza de calles, banquetas, plazas, predios, jardines. Parques, mercados y demás áreas públicas.
- Recolección de basura, desperdicios o residuos provenientes de la vía pública, casas habitación, edificios públicos y de los demás servicios públicos.
- Transporte de la basura y desperdicios a los lugares fijados por el Ayuntamiento para su aprovechamiento o destino final. Procesamiento y aprovechamiento posterior de la basura".¹⁰⁹

Y por otro lado, y de manera más simplificada José Alfredo Live Gutiérrez, nos dice que: "El servicio comprende varias actividades:

- Limpieza de calles y demás áreas públicas.
- Recolección de basura.

¹⁰⁹ Pérez Pérez, Carlos Enrique. Tesis para obtener la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública: "Formas de prestación de Servicios Públicos para Municipios Metropolitanos del Estado de México: un Enfoque de Políticas Públicas". Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Acatlán, Estado de México. Junio, 1996. pp. 80-81.

- Transporte de la basura a los lugares fijados por el Ayuntamiento.
- Procesamiento y aprovechamiento posterior de la basura¹¹⁰.

Para tal efecto debemos de tomar en consideración, que no es una tarea fácil, sobre todo si podemos observar, que se han adoptado ciertas prácticas con carácter tradicionalista, en razón de la prestación de los servicios públicos municipales, que provocan que se presten dicho servicios por medio de esquemas organizativos de tipo centralizados, olvidándose en este caso en particular del sentido económico-financiero que presenta la posibilidad de brindar este servicio por medio de otros esquemas, como pudieran ser la descentralización o la concesión.

Lo anterior dado la generación de miles de toneladas de residuos sólidos de diferente índole, que se producen diariamente; y que desgraciadamente no se ha podido implementar la cultura del reaprovechamiento de la basura, con miras a poder subsanar las erogaciones que por este servicio tienen los municipios.

Esto se hace cada vez más notable, ya que se trata de un servicio muy costoso el cual tiene erogaciones por concepto de mano de obra, de adquisición, operación y mantenimiento de maquinaria y equipo, así como los gastos administrativos inherentes a dicho servicio. Mucho más si tomamos en cuenta que esto representa para el municipio costos, por los cuales no se obtiene ninguna retribución, que permita tener una inversión favorable que se destine a la innovación de tecnología en la prestación del servicio en mención.

Es por ello que considero, que debemos tener una mentalidad abierta, para poder asumir la responsabilidad de adquirir una cultura abierta a los cambios, que

¹¹⁰ Live Gutiérrez, José Alfredo. Tesis para obtener la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública: *"Planeación de los Servicios Públicos Municipales (Estudio de un caso: Naucalpan de Juárez, Estado de México)"*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Acatlán, Estado de México. 1991. p. 83.

contemple, sobre todo la participación de la ciudadanía, en su papel de principal y único demandante, capaz de proponer conjuntamente a sus autoridades, líneas de acción para poder solucionar de manera viable los problemas que los aquejan día con día.

De ahí que José Francisco Ángeles González, cita a García Rentería, al expresar que existen tres tipos de Participación:

- a) "Participación Orgánica. En la que el ciudadano se incorpora a los órganos de la Administración Municipal.
- b) Participación funcional. Dónde la comunidad se integra a la realización de organizaciones administrativas sin perder el carácter privado.
- c) Participación Cooperativa. Aquí los gobernados a través de su actividad privada, se constituyen en agentes promotores del interés de la comunidad"¹¹¹.

Por lo cual considero que una sociedad participativa, como tal, debe contener elementos de los tipos de participación mencionados en el párrafo anterior y con ello establecer un equilibrio de fuerzas en la gestión de sus demandas; pero sobre todo fomentarse en todos sus aspectos, para concienciar a la ciudadanía de la gran responsabilidad que tiene dentro de los distintos escenarios políticos que se presentan a diario.

Para ello se debe reconsiderar los nuevos tiempos que vive actualmente nuestro país, donde se trata de conceder su valor real a la participación ciudadana, no solamente en los procesos electorales, sino en el terreno de una sociedad participativa que exija sus derechos, pero que también tiene que cumplir con sus obligaciones.

¹¹¹ Op. Cit. Ángeles González, José Francisco. p. 58.

En este contexto, considero importante destacar la importancia que tienen, tanto los actores, como los escenarios y arenas políticas, que participan directa e indirectamente en el proceso de la Política Pública que se pretende implementar.

En este mismo orden de ideas, se debe de aprovechar al máximo las vías de comunicación y participación, en sus diferentes modalidades para que el ciudadano común y corriente, conozca con amplitud las modalidades para hacer patente su participación, como lo es el caso específico de los Consejos de Participación Ciudadana.¹¹²

Por otro lado, considero prudente decir que es necesario destacar la importancia de dar continuidad a las acciones que se ha venido desarrollando con resultados óptimos, tal es el caso de la operación del Relleno Sanitario de este municipio.

Según datos proporcionados por la Dirección General de Servicios Públicos, al inicio de la administración 2000-2003, el sitio de confinamiento donde se vertían los desechos sólidos producidos por este municipio, no era más que un Tiradero de Basura a Cielo Abierto.

Dadas estas condiciones, se marcaron estrategias de acción para modernizar la estructura y operación de dicho Vertedero, con la finalidad de convertirlo en un Relleno Sanitario, el cual disminuyera los riesgos y altos índices de contaminación que produce un Tiradero a Cielo Abierto.

Para poder lograr estos objetivos, se plantea en el Plan de desarrollo Municipal las siguientes estrategias y acciones:

¹¹² Como se abordó con mayor amplitud, en el apartado 2.3., de esta investigación.

- "...Ampliar, modernizar y eficientar las áreas de disposición y confinamiento final de desechos urbanos.
- Fomentar la participación de la población en la cultura de clasificación y reciclaje de desechos, así como en el cuidado y recuperación del medio ambiente.
- Ordenar y reglamentar el servicio de recolección de basura, concesionado a los particulares.
- Mejorar el servicio de limpieza en calles y avenidas.
- Colocar estratégicamente en el municipio, recipientes para la clasificación y recolección de desechos sólidos.
- Acondicionar el Vertedero Municipal actual y prever la renta o adquisición de un terreno adicional que lo sustituya."¹¹³

En este sentido, se puede corroborar con las Figuras números 4 y 5 las condiciones de cómo la administración en mención recibió el Vertedero Municipal, y como posteriormente se trabajó para acondicionarlo en un Relleno Sanitario.

¹¹³ Op. Cit. "Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2000 – 2003". p. 143.



Figura No. 4¹¹⁴

Esta imagen nos da una idea más clara de las condiciones en que se encontraba el Vertedero Municipal al inicio de la administración en mención, que obviamente refleja los grandes riesgos ecológicos y de insalubridad para la población de este municipio.

La siguiente figura nos muestra una vista panorámica de las condiciones actuales en que se encuentra el Vertedero Municipal, ahora ya acondicionado como un Relleno Sanitario, a base de compactación de residuos sólidos, la captación de

¹¹⁴ Imagen de cómo se recibió el Vertedero Municipal de Ecatepec de Morelos al inicio de la administración 2000 - 2003.

escurrimientos de lixiviados, y la construcción de pozos de venteo; en el cual se pueden observar las notables diferencias.



Figura No. 5¹¹⁵

Por otro lado, considero significativo destacar la importancia que tienen los ingresos con los que cuenta el municipio, dado que a partir de ellos se puede plantear la viabilidad de los programas que integran la agenda gubernamental.

Al respecto Carlos Enrique Pérez Pérez, nos señala que: "Los ingresos gubernamentales representan la parte fundamental de las finanzas públicas, sea cual fuere la esfera de la administración: Federal, Estatal o Municipal, por que

¹¹⁵ Imagen de cómo encuentra actualmente el Veredero Municipal de Ecatepec de Morelos.

permite la programación de acciones diversas que atienden las demandas de la población, incluyendo por supuesto la prestación de los servicios públicos"¹¹⁶.

De la misma forma Carlos Enrique Pérez, cita en su Tesis, una división de los tipos de ingresos con los que puede contar un municipio, a lo cual se refiere de la siguiente manera: "los ingresos municipales se dividen en ordinarios o propios y extraordinarios. Dentro de los primeros se pueden ubicar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales y participaciones federales. Como ingresos extraordinarios tenemos los préstamos y financiamientos que contrae el municipio así como las aportaciones y subvenciones del gobierno federal y estatal"¹¹⁷.

Dentro de esta propuesta de política pública para la prestación eficiente del Servicio de Recolección de Basura, en Ecatepec de Morelos, es evidente que se necesita, para poder combatir este problema, de recursos económicos que garanticen la adquisición del equipo tecnológico adecuado, el cual debe responder a las expectativas de efectividad e innovación de nuestros tiempos.

Por lo analizado en el párrafo anterior, podemos dilucidar que se requiere de una inversión económica para contemplar la adquisición de equipo moderno de transporte, personal capacitado para operarlo, combustibles y mantenimiento preventivo y correctivo de dichos vehículos, así como en infraestructura, para poder cumplir con dicho objetivo.

En esta perspectiva, podemos decir que los ingresos con que cuentan actualmente los municipios, son muy limitados, y gran porcentaje de ellos, son destinados a cubrir los egresos generados por su nómina.

¹¹⁶ Op. Cit Pérez Pérez, Carlos Enrique. p. 29.

¹¹⁷ Ibidem. p. 29.

Por ello, la propuesta aquí presentada centra como su eje principal, la concesión para la prestación del Servicio de Recolección de Basura, tomando en consideración que “la concesión es un contrato en virtud del cual el ayuntamiento transfiere a una persona física o moral, el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal”¹¹⁸.

Aquí debemos de tener presente que, como se menciona en el párrafo anterior, el concesionario debe de tener la gran responsabilidad de la prestación de un servicio, anteponiendo el interés general, por encima de intereses particulares.

Es cierto que el concesionario buscará obtener un beneficio por la prestación del servicio, dado que como un particular ofrecerá sus servicios a la comunidad para obtener una remuneración, que le permita satisfacer sus propias necesidades, así como la de obtener los ingresos para la buena operación del servicio en mención, por consecuencia demandará el pago de una cuota por la prestación de dicho servicio. Por lo cual Carlos Enrique Pérez, nos menciona que: “cuando se trata de servicios públicos prestados indirectamente por medio de un concesionario,... no puede exigírsele a éste que es un particular, que colabore gratuitamente en la prestación del servicio, de tal suerte que en este supuesto la prestación se llevará a cabo en forma onerosa, o más bien lucrativa, significando para el concesionario la obtención de una ganancia, que es justamente lo que lo ha llevado a aceptar tal colaboración”¹¹⁹.

Esto no está fuera de contexto, ya que como nos señala José Francisco Ángeles, existen dos formas en que se pueden prestar los Servicios Públicos.¹²⁰

¹¹⁸ *Ibidem*. p. 38.

¹¹⁹ *Ibidem*. p. 32.

¹²⁰ *Op Cit.* Ángeles González, José Francisco. p. 49.

"Directa. Ésta se da cuando es el propio Ayuntamiento quién a través de sus unidades administrativas realiza la prestación de los servicios públicos.

Indirecta. Se dan bajo la autorización del Ayuntamiento y en circunstancias específicas, del Congreso Local¹²¹

Al respecto, nos señala el mismo autor que la concesión debe contar con determinados elementos, los cuales se muestran en la siguiente figura:

Elementos de la Concesión de Servicios Públicos.

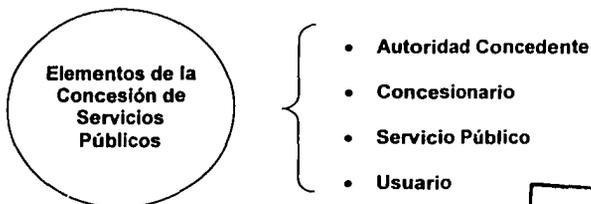


Figura No. 6¹²²

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Actualmente se ha tratado de tomar como una opción más, a la concesión dentro del servicio público, para poder auxiliar al gobierno en su función de satisfactor de las demandas de interés general; por lo cual Carlos Enrique Pérez Pérez, nos menciona dentro de este contexto que "las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en los años 1993 y 1995, en donde se amplía la gama de servicios públicos que son susceptibles de ser prestados bajo el régimen de concesión, mostrando con ello la tendencia cada vez más marcada, al reconocimiento de efectuar formas de gestión gubernamental más abiertas que generen una actuación lo más eficaz y eficientemente posible"¹²³.

¹²¹ Ibidem. p. 50.

¹²² Ibidem. p. 51

¹²³ Op. Cit. Pérez Pérez, Carlos Enrique. p. 157.

Y específicamente sobre nuestro tema de estudio nos dice que: “A diferencia de otros países el problema generalizado en México comienza desde la recolección, ya que en la actualidad la mayoría de los desechos sólidos son separados y vendidos por el personal de limpia, quién usa tanto el tiempo con el equipo del municipio para llevar a cabo sus actividades, provocando con esto, además de la insuficiencia en el servicio, desviaciones de tipo económico entre el personal encargado de estos sistemas y fomentando a su vez un comercio clandestino que no paga impuestos a los ayuntamientos”¹²⁴.

Esto nos demuestra, que se debe de hacer algo al respecto para evitar se realicen este tipo de acciones, que por un lado representan, como lo dice el autor, desviaciones de carácter económico, y por otro lado, provocan que se degrade la imagen del gobierno, ya que por los usuarios del servicio, termina visualizado como un gobierno corrupto.

Por ello es que el gobierno, en cualquiera de sus órdenes (Federal, Estatal y Municipal), debe buscar la forma de legitimarse ante sus gobernados, de ahí que José Francisco Ángeles declara lo siguiente: “La autoridad municipal debe investigar e imaginar políticas, métodos y técnicas, capaces de motivar en la población actitudes favorables hacia su incorporación en los asuntos públicos. Estos factores sólo serán confiables si la voluntad ciudadana y el gobierno establecen una asociación explícita”¹²⁵.

La prestación de los servicios públicos mediante el régimen de concesión cedida a una empresa privada, no es ninguna novedad, en países desarrollados como Estados Unidos, se ha podido contar con esta experiencia, además de que se encuentran operando de forma mixta, y de acuerdo a sus necesidades, como lo

¹²⁴ *Ibidem*. p. 183.

¹²⁵ Op. Cit. Ángeles González, José Francisco. p. 59.

menciona José Francisco Ángeles, en su trabajo de Tesis: "existen en la Unión Americana, diferentes servicios como el de recolección de basura que puede llegar a emplear hasta nueve de estos sistemas de prestación, como se resume en el siguiente cuadro:

Sistemas de Prestación para el Servicio de Limpia en Estados Unidos

Sistema	Recolección de Basura
Servicio Gubernamental	Lo realiza el Departamento Municipal de Sanidad
Venta Gubernamental	El Establecimiento comercial paga al municipio para que recoja sus desperdicios
Acuerdo Intergubernamental	El Municipio establece un servicio de recolección independiente
Contrato	El Municipio contrata Firma Privada para dar el servicio
Franquicia	El Municipio da Franquicia exclusiva a Firma Privada para dar el servicio por cuota
Subsidio	El Municipio cobra por el servicio pero subsidia a ancianos y familias de bajos ingresos
Bono	XXX
Mercado	Cada familia contrata Firma Privada para el Servicio
Asociación de Voluntarios	Asociación de Vecinos contrata Firma Privada para el Servicio
Autoservicio	Familia lleva desperdicios al Basurero Municipal

Fuente: Savas, E.S. "Privatización la clave para un gobierno mejor". México, Gemika. 1987. Pág. 113-116¹²⁶

Esto nos da la pauta para poder proponer la prestación del Servicio de Recolección de Basura, mediante una concesión, pero donde se deben fijar con mayor amplitud los términos en que se adjudicará y desarrollara la misma; por lo que trataré de desarrollarlos con mayor amplitud en el siguiente apartado.

¹²⁶ Ibidem. p. 77.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2 Términos de la Concesión para la prestación del Servicio de Recolección de Basura.

La propuesta para la prestación del Servicio de Recolección de Basura, centra su interés en un servicio eficiente, dirigido a la totalidad de la población ecatepense, el cual deje atrás a un servicio inoperante, y con muchas limitantes como es el que se presta directamente por el personal del ayuntamiento, así como de las asociaciones que asumen el papel de "permisionarios".

Actualmente los municipios de nuestro país se enfrentan ante la situación de brindar satisfactoriamente en términos de calidad y cobertura, la totalidad de los servicios públicos, que por ley le compete otorgar a la ciudadanía¹²⁷.

En contra parte existen una serie de elementos de carácter político, económico, legal y social, que dificultan esta actividad. Como lo son la escasez de recursos, trabas administrativas, conocimiento parcial o desconocimientos legales y de coordinación para la mayor prestación de servicios públicos en general.

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

En este contexto, debemos de contemplar que dicha propuesta debe subsanar las deficiencias del actual servicio. Para ello, se contemplará que el gobierno del municipio de Ecatepec de Morelos, ceda en "Concesión" la prestación del Servicio

¹²⁷ Como se abordó con mayor amplitud en el desarrollo del Segundo Capítulo de esta investigación.

de Recolección de Basura; la cual se adjudicará, mediante un proceso Licitatorio celebrado por personal del propio Ayuntamiento, a una empresa que garantice la eficiencia del servicio, respetando en todo momento los términos o lineamientos que se presentarán en el desarrollo de este apartado.

Tomando esto como punto de partida, se debe considerar en primera instancia, que el servicio prestado por el concesionario, deberá tener especial cuidado en garantizar la seguridad del usuario. Es decir, será su obligación el contar con equipo en buenas condiciones y con la tecnología adecuada la cual le permita prestar el servicio sin detrimentos de ningún tipo, lo cual tendrá como objetivo el hacer a un lado los riesgos que actualmente corre la población con los vehículos que, en malas condiciones, operan actualmente dicho servicio.

El Concesionario debe contar con un Programa Operativo de Recolección de Basura, en el cual se establezcan las rutas a seguir por los camiones recolectores, así como la periodicidad con que se presentarán a recolectar la basura.

Dentro de este Programa Operativo, se contemplará la adquisición de un total de 300 contenedores estacionarios, que serán el complemento de los 550 existentes en este municipio. Esto con la finalidad de tener una mayor cobertura del Servicio en las diferentes comunidades de este municipio.

Aquí debemos de considerar que actualmente se esta fomentando entre la comunidad una mayor concientización acerca de las ventajas que ofrece la prestación de este servicio mediante los contenedores estacionarios. Esto se manifiesta en la recepción de solicitudes, de contenedores nuevos que en el periodo comprendido entre el 1ª de Enero de 2001 al 13 de Noviembre de 2002,

se tienen registrados un total de 212 reportes¹²⁸, lo cual quiere decir que se esta aceptando esta forma de prestar dicho servicio, misma que representa las ventajas de contar con más rapidez en su prestación.

Tomando en cuenta los datos estadísticos proporcionados por la Dirección General de Servicios Públicos del Municipio de Ecatepec de Morelos, podemos observar que la demanda de los usuarios solicitando Contenedores nuevos ha tenido un comportamiento muy peculiar; como pretendo ejemplificarlo en el siguiente cuadro:

Solicitudes de Contenedores Estacionarios Nuevos			
En el Municipio de Ecatepec de Morelos,			
Periodo: Enero, 2001 – Noviembre, 2002			
2001		2002	
Mes	No. de Reportes	Mes	No. de Reportes
Enero	01	Enero	35
Febrero	-	Febrero	23
Marzo	-	Marzo	20
Abril	-	Abril	20
Mayo	-	Mayo	12
Junio	03	Junio	12
Julio	02	Julio	06
Agosto	02	Agosto	11
Septiembre	-	Septiembre	09
Octubre	03	Octubre	14
Noviembre	11	Noviembre	No hay datos
Diciembre	25	Diciembre	No hay datos
Total:	47	Total:	162
Gran Total:			209

Fuente: Propia, con datos proporcionados por la Dirección General de Servicios Públicos del Municipio de Ecatepec de Morelos¹²⁹

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹²⁸ Información aportada por la Dirección General de Servicios Públicos. Base de Datos 2002.

¹²⁹ Información aportada por la Dirección General de Servicios Públicos. Base de Datos 2001 – 2002.

Este cuadro nos muestra como la población poco a poco, se va relacionando con el uso de los contenedores estacionarios, hasta llegar a solicitar la ubicación de uno de ellos para que puedan contar con este servicio. Por ejemplo, se muestra a continuación un cuadro con algunos reportes que ingresaron a la Dirección General de Servicios Públicos del Municipio de Ecatepec de Morelos, en el periodo comprendido entre el 1º de Enero de 2001 y el 13 de Noviembre de 2002; cabe puntualizar, que sólo se han tomado de manera aleatoria algunos de estos reportes donde se solicitan Contenedores para el uso de su comunidad, así como la reposición de contenedores los cuales les fueron retirados con anterioridad.

Reportes de Solicitud de Contenedores 2001 - 2002				
NO. REPORTE	FECHA	NOMBRE	PETICIÓN	DIRECCIÓN A ATENDER
02052	14-jun-01	C. ADRIAN SANCHEZ CORONA	SOLICITA LES SEAN REGRESADOS LOS CONTENEDORES QUE LES RETIRARON DE LA COLONIA	- 1 EN AV FRANCISCO YLLA ESQ VENUSTIANO CARRANZA - 1 EN CALLE MIGUEL HIDALGO ESQ. VICENTE QUERRERO
007155	10-jul-01	C. OLEGARIA ALVAREZ CHAREZ	SOLICITA SEAN CONTEMPLADOS EN LA COLOCACION DE CONTENEDORES PARA LAS CALLES DE LA COMUNIDAD	
007156	10-jul-01	C. OLEGARIA ALVAREZ CHAREZ	SOLICITA SEAN CONTEMPLADOS EN LA COLOCACION DE CONTENEDORES PARA LAS CALLES DE LA COMUNIDAD	
008790	28-ago-01	C. JUAN MANUEL ESQUEDA RODRIGUEZ	SOLICITA CONTENEDORES PARA DIVERSAS COLONIAS	COLONIAS GRANJAS INDEPENDENCIA, QUEDA PAULLADA, FRANJA VALLE DE MEXICO, AMPLIACION NICOLAS BRAVO, NICOLAS BRAVO, EJERCITO DEL TRABAJO III, LA GLORIA, HEROES DE GRANADITAS Y SAGITARIO V
012223	04-dic-01	C. ROBERTO TENORIO CHAVEZ	SOLICITA QUE EL CONTENEDOR EL CUAL COLOCARON EN SU COMUNIDAD LES SEA REGRESADO YA QUE LO CAMBIARON	
012608	17-dic-01	C. DANIEL PEREZ ALMANZA	SOLICITA LA COLOCACION DE UN CONTENEDOR EN LA PERIFERIA DEL MERCADO	AV. ARISTOTELES Y TOLSTOI
013514	18-ene-02	PROFRA. TERESA CRUZ GERONIMO	SOLICITA LA COLOCACION DE MAS CONTENEDORES YA QUE SOLO CUENTAN CON UNO Y LES ES INSUFICIENTE	CALLE CEREZO E HIGUERA 5W
013780	25-ene-02	C. FRANCISCO SANCHEZ LLUJAN	SOLICITA SE COLOQUE NUEVAMENTE EL CONTENEDOR QUE SE UBICABA EN CALLE CEDROS ESQ. ALAMO	
014310	19-feb-02	C. ISMAEL CORTES NICOLAS	SOLICITA 2 CONTENEDORES PARA BASURIA	* AV. RIO DE LOS REMEDIOS ESQ. MADACHURSET * EV. MEXICO ESQ. DALLAS TEXAS
017265	30-may-02		SOLICITA SE LES REGRESE EL CONTENEDOR DEBIDO A QUE LES FUE RETIRADO Y LES ES NECESARIO	SECCION R9 Y AV. BUTERMI
017881	21-jun-02	C. LUCIA PEREZ	SOLICITA UN CONTENEDOR DE BASURA PARA SU COMUNIDAD, YA QUE LO CONSIDERAN NECESARIO	AV. SAN ANDRES ESQ. JAZMIN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

018499	10-jul-02	C. TEOFILA GALVAN DIAZ	SOLICITA SE LES PROPORCIONEN 4 CONTENEDORES DE BASURA PARA SU COMUNIDAD	-1 EN CALLE 3 A LA ALTURA DEL LTE 77 -1 EN CALLE 4 A LA ALTURA DE LA MAZA 4 LTE 15 -1 EN 3ra CDA. DE VEHUSTRANO CARPANAZA MAZA 4 LTE 2 -1 EN PROLONGACION 8 A LA ALTURA DEL LTE 8
020801	14-ene-02	C. JORGE ALCALA GONZALEZ	SOLICITA SE COLOQUEN 2 CONTENEDORES MAS YA QUE LOS QUE EXISTEN SON INSUFICIENTES	CALLE 10 ESQ. CALLE 7 CALLE 3 ESQ. CALLE 14

Fuente: Propia, con datos proporcionados por la Dirección General de Servicios Públicos del Municipio de Ecatepec de Morelos¹³⁰

La empresa a quién se le adjudique esta concesión, deberá garantizar que se llevará a cabo la recolección en dichos contenedores en dos ocasiones diariamente (como mínimo), para evitar que los contenedores se saturen de residuos sólidos domiciliarios, y de esta manera se evite la formación de focos de infección, ya que actualmente, dado que el Municipio no cuenta con suficientes recursos, únicamente los camiones recolectores cubren su ruta, una sola vez al día; y continuamente este servicio se ve mermado, ya que los camiones tienen que ser reparados, dado que son vehículos muy viejos.

Aunado a esto, los contenedores deberán ser lavados y desinfectados por lo menos, dos veces a la semana, para garantizar del mismo modo la higiene de los mismos.

Además de contar con este equipamiento, la empresa tendrá la obligación de realizar el barrido, de calles y avenidas, tanto manual como por medios mecánicos (por lo menos deben de realizarlo con 5 equipos de esta índole), utilizando para ello la programación adecuada, de manera tal que no se vea afectada la circulación de vehículos en las principales vialidades de este Municipio.

Por otro lado, la empresa se encargará del mantenimiento preventivo y correctivo, tanto del equipo como de los vehículos, que empleará para prestar el servicio en mención; y de este modo no se vea mermado el servicio con situaciones

¹³⁰ Información aportada por la Dirección General de Servicios Públicos. Base de Datos 2001 – 2002.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

contingenciales, derivadas de un mal mantenimiento a los equipos y vehículos operativos.

No debemos olvidar que la política pública que se propone implantar, debe tener como característica fundamental, que debe de platearse de manera integral. Con esto quiero decir que, además de recolectar la basura producto de este Municipio, se contemple también, como una acción fundamental, la de prolongar el periodo de vida útil del Relleno Sanitario con que cuenta el Municipio de Ecatepec de Morelos.

Esto se puede lograr, de manera evidente, tratando de disminuir la cantidad de Basura que es vertida diariamente en el Relleno Sanitario; esto mediante la separación de los desechos sólidos que llegan a este.

Para ello es necesario acondicionar la Planta de Reciclamiento de Residuos Sólidos (ya existente¹³¹), para conformarla en una potencial Planta de Transferencia, donde, se realice la separación de basura de forma metodológica y organizada.

“El beneficio que se obtendría con la separación, reciclaje y procesamiento de desechos sólidos, sería el aprovechamiento de la materia orgánica, que representa alrededor del 50 % del total de los desperdicios, para la producción de composta (abono natural), la cual podría ser utilizada para recuperación de suelos erosionados en los municipios; o bien; crear microempresas con la participación

¹³¹ Considero importante destacar, que la Planta Recicladora de Residuos Sólidos de este municipio, desgraciadamente no se encuentra funcionando actualmente, lo cual dementa en gran medida la vida útil del Relleno Sanitario al no poder separar los desechos sólidos, para su reciclaje, o para su confinamiento y disposición final en el Relleno Sanitario.

de los sectores social, público y privado, para la producción y distribución de la composta hacia otros municipios y localidades con vocación agrícola¹³².

De este modo, es decir, utilizando al máximo el re uso de los desechos sólidos por medio del reciclaje, se obtendría como resultado por un lado, una prolongación en la vida útil del relleno sanitario, y por otro lado la empresa obtendría una retribución, al comercializar los productos reciclables con la industria privada; lo cual actualmente representa una fuga de ingresos para el municipio, al generarse esta tarea, de manera clandestina, entre el personal que presta este servicio.

Lo anterior tomando en consideración que “en el reciclaje de productos debe tenerse muy en cuenta la coordinación de los actores del reciclaje, desde la recolección, la separación, el almacenamiento, la comercialización de los materiales recuperados y el reprocesamiento”¹³³. Esto nos da la pauta para que como se mencionó con anterioridad, dicha empresa adopte una posición responsable ante el proyecto de la puesta en marcha de una Planta de Transferencia, para este proceso.

A manera de complemento de este proyecto, con el cual se pretende eficientar el Servicio de Recolección de Basura, es el de acondicionar una Planta Generadora de Energía Eléctrica, que como nos menciona Carlos Enrique Pérez Pérez: “Los residuos sólidos una vez que se asientan en el relleno sanitario, producen gas metano, mismo que puede ser transportado por tuberías instaladas desde el punto más profundo del relleno y que se irían extendiendo progresivamente a medida que el nivel del relleno también aumenta. Este proyecto alternativo se complementa con la instalación de turbinas que utilizan biogas producido por los desechos sólidos, conectadas a un generador eléctrico”¹³⁴, dicha energía eléctrica podría ser

¹³² Op Cit. Pérez Pérez, Carlos Enrique. p. 185.

¹³³ Extraído de <http://www.aseocapital.com/index2.htm>. (16 de Agosto de 2002.)

¹³⁴ Op. Cit. Pérez Pérez, Carlos Enrique. p. 185.

utilizada para proyectos de Alumbrado Público en las poblaciones cercanas al Relleno Sanitario.

Por otro lado esta energía eléctrica podría emplearse, adicionalmente en la puesta en marcha de un Incinerador de Desechos Tóxicos que con ello como lo menciona el autor arriba citado: "reducirían los problemas de contaminación y se daría mejor destino a esta clase de desperdicio"¹³⁵, además de que la Planta de Incineración sería instalada en el mismo predio donde se ubica el Relleno Sanitario y donde además se ubicaría la Planta de Reciclaje, que es un lugar con baja densidad poblacional, con la finalidad de reducir la insalubridad para la población.

Otro punto que este gran importancia es el referente al personal que laborará en este proyecto. En efecto, la política pública, que se propone, busca reducir los costos que tiene este servicio para el municipio. Al ceder en concesión dicho servicio a una empresa privada, se reducirán las erogaciones producto del pago de salarios al personal que labora actualmente en la prestación de este servicio.

Por lo tanto la empresa se verá obligada a absorber a todo el personal con que cuenta este municipio para dicha tarea. Para ello la empresa implementará los medios necesarios para brindar una capacitación integral, a los trabajadores en cuestión, con la finalidad de que dicho personal opere el equipo con que cuenta dicha empresa, y se vea vinculado rápidamente con la misión, objetivos, metas y normas específicas de la empresa.

Lo anterior evitará que el personal que actualmente trabaja para el Ayuntamiento, se vea afectado por el problema del desempleo.

¹³⁵ *Ibidem.* p. 185.

En este mismo orden de ideas, la empresa tendrá la obligación de proporcionar a sus empleados en general, uniformes, calzado de trabajo, guantes, tapabocas (en el caso específico del personal que laborará en la Planta de Reciclaje), así como la herramienta, con la que labore diariamente.

La empresa deberá garantizar, que todos los vehículos y equipo que opere en la prestación de este servicio, serán exclusivamente, utilizados para ello. De lo contrario la empresa será objeto de una sanción, la cual será estudiada y valorada, por la comisión que se estará involucrada en el Proceso Licitatorio (el Comité de Adquisiciones de este Municipio).

Un punto importante que deberán tomar en cuenta los miembros del Comité que lleve a cabo el Proceso Licitatorio, antes de que se de el dictamen de la empresa que prestará el servicio, es el que dicha empresa garantice contar con el capital contable, la infraestructura, el equipo y los vehículos operativos, que avalen la prestación eficiente de dicho servicio.

Cabe señalar que el incumplimiento, de cualquiera de estos puntos, tendrá como objeto una sanción, que podrá llegar hasta la revocación del contrato, según el Ayuntamiento lo considere. Por lo cual se requerirá que la Dirección General de Servicios Públicos, implemente un sistema de supervisión, para vigilar cada uno de los puntos anteriores, lo cual se abordará de manera más amplia en el siguiente apartado.

3.3 El papel de la Dirección General de Servicios Públicos, en el desarrollo de la Política Pública Propuesta.

Como en toda política pública, en la que se propone en este trabajo de investigación, será de crucial importancia el control y el seguimiento que se le da al desarrollo de la misma.

Para que se garantice el éxito de la política pública, deberá estar sujeta a una continua observación, la cual estará a cargo del personal del ayuntamiento. Esta observación se formalizará como una supervisión ejercida por la Dirección General de Servicios Públicos, que tomando en cuenta las experiencias acumuladas en la prestación del servicio, asumirá un papel de vigilante, sirviendo como interlocutor entre la población y la empresa.

Como se mencionó en el inicio de este Capítulo, la población tendrá que adoptar su papel de "*Sociedad Vigilante*", con las personas que afecten directa o indirectamente al medio ambiente; y por otro lado de la prestación del servicio de la empresa concesionada.

Esta será una tarea muy importante, puesto que las demandas de la población, serán recibidas por la Dirección General de Servicios Públicos, en la modalidad de reportes, quien los turnará a la empresa que prestará el servicio, de tal manera que esta los atienda a la brevedad.

La labor de la Dirección General de Servicios Públicos de este Municipio no termina aquí. Esta dependencia tendrá la obligación de dar seguimiento a todos los reportes emitidos por la ciudadanía, con la finalidad de exigir a la empresa a la que se le dará la concesión, la atención requerida.

De este modo se llevará a cabo una campaña de instrucción acerca de la *"Cultura del Reciclaje"*, donde se capacite a la población en general, del como puede colaborar en esta tarea separando su basura, dividiéndola entre la orgánica e inorgánica. Esta acción, sin lugar a dudas ayudará en gran medida, en el cuidado y conservación del medio ambiente.

En este sentido, se debe de contemplar que la prestación de este servicio se realizará bajo la modalidad de una cuota mensual, la cual será cobrada por los Consejos de Participación Ciudadana, mediante un recibo que el ayuntamiento expedirá y hará llegar previamente a los Consejos de Participación Ciudadana.

Dicha Cuota será fijada por el municipio, mediante un estudio de las regiones en las que está dividido el municipio, tomando en consideración el nivel de marginación de dichas regiones, así como una cuota más marcada para las industrias y comercios establecidos en esta demarcación, dado que por la actividad que realizan, producen desechos sólidos de otras características, mismas que deberán ser tomadas en cuenta, para su posterior separación, al ingresar al Relleno Sanitario.

Los Consejos de Participación Ciudadana harán llegar a la Tesorería Municipal, los ingresos generados por la prestación del Servicio de Recolección de Basura, y la Tesorería hará llegar a la empresa concesionada el producto de las cuotas, mediante un recibo que otorgará el Municipio.

De este modo la empresa contará con el ingreso producto de la recolección de los residuos sólidos del Municipio, y por otro lado de la comercialización de los desechos sólidos reciclables; mediante los cuales esta obtendrá las ganancias que

la han llevado a prestar este servicio. Las Zonas de Marginación del Municipio de Ecatepec de Morelos se marcan en la Figura que se muestra a continuación.

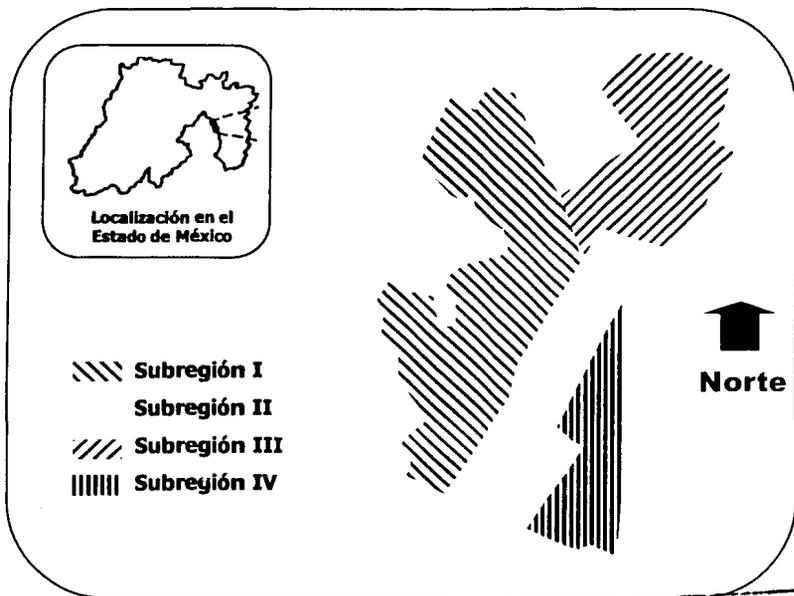


Figura No. 7¹³⁶

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se debe de considerar que la empresa concesionada tiene la obligación de prestar el servicio de manera eficiente, de lo contrario el Municipio, por medio de la Dirección General de Servicios Públicos, tendrá la facultad de exigir a dicha empresa el cumplimiento de esta premisa. De no ser así el Ayuntamiento, podrá revocar la concesión, y convocará una nueva Licitación, para reemplazar a dicha empresa.

¹³⁶ En esta Figura se muestra la Sub Regionalización del Municipio de Ecatepec de Morelos, de acuerdo a su nivel de ingreso promedio. Extraído de "Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2000 – 2003". p. 68.

CONCLUSIONES

El problema de la producción de basura en el municipio de Ecatepec de Morelos, como en muchos otros, crece continuamente, paralelamente al crecimiento de la población, Además aumenta notablemente, al observar que tenemos una cultura de consumo, lo cual genera que continuamente se eleven los índices de producción de basura.

Como resultado de esta investigación, encaminada a la implementación de una política pública, la cual tenga como objetivo principal el prestar el Servicio de Recolección de Basura en el Municipio de Ecatepec de Morelos; se han podido visualizar las características específicas del mismo, las cuales demandan una línea de acción que permita disminuir este problema lo más rápido posible.

Este estudio nos ha permitido observar las deficiencias que en la actualidad han hecho que no se pueda prestar este servicio con mayor cobertura y calidad.

Como se pudo observar en el primer capítulo, el Estado funge como el ente público, donde se desenvuelven e interactúan, tanto las instituciones políticas de un país, como el poder conferido a dichas instituciones, de manera tal que se ve al Estado, como un todo, en el que se ostenta el poder, la soberanía y con la facultad de ejercer la coacción para hacer valer su presencia, dentro el territorio donde se encuentra asentada la población, que le confirió este *status quo*.

Dentro de este contexto podemos advertir que el Estado, debe de instrumentar las acciones necesarias, para poder responder a la sociedad que le otorgó, la dirección de dicha sociedad. Para ello el Estado se hace valer de dos elementos: el Gobierno y la Administración Pública.

Considero de gran importancia, destacar que la interacción de estos elementos le dará la solidez que requiere el Estado para cumplir como el ente soberano de la sociedad a la que representa.

Lo anterior dado que la sociedad organizada, marcará la pauta de la acción del Estado. Esto en razón de que en la actualidad, la lucha política por el poder ha dado como resultado, una mayor participación ciudadana.

He aquí donde el Estado a través del gobierno ejerce el poder político, para mantener su soberanía y la preservación de la ideología de su gobierno. Para ello, el gobierno hace uso de la autoridad que la sociedad le confirió al Estado. De ahí que Juan Bonnin (como se mencionó en el primer capítulo) nos afirma que el gobierno es quien ejerce la autoridad, para dar dirección a los individuos, para hacer respetar las leyes, y con ello conseguir sus objetivos.

En este orden de ideas, el papel de la Administración Pública, es de gran trascendencia, dado en ella recae el peso específico del proceso de toma de decisiones, desde su selección hasta la ejecución y desarrollo de las mismas; en otras palabras es la parte instrumental del Estado.

En lo que se refiere a nuestro tema de estudio, la Administración Pública Municipal, es la responsable de que se preste el Servicio de Recolección de Basura, de manera eficiente, mediante la instrumentación de políticas públicas

innovadoras, que cuenten con el apoyo de todos los sectores de la sociedad, teniendo en consideración que es un problema que aqueja a la población en general.

En esta óptica, se debe visualizar que han quedado atrás, los tiempos en que se dejaba al Estado, (en su complejidad), la responsabilidad de la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad. Los espacios de participación ciudadana, deben ser aprovechados para manifestar además de inconformidades con el gobierno, aportar ideas para implementar posibles líneas de acción para dar solución a nuestros problemas.

Lo anterior no quiere decir que le quitemos al Estado la facultad y obligación de instrumentar su autoridad de gobierno, para satisfacer las necesidades de la población. Por lo contrario, hago referencia a una nueva visión, que conciba a la sociedad como corresponsable con el gobierno, en la búsqueda de soluciones viables a los problemas de la población.

En el marco de la administración pública municipal, se puede visualizar de manera más fácil este panorama, ya que el hecho de estar en contacto más cercano con la población, los administradores públicos, deben de tener como premisa, un conocimiento más amplio de sus problemas y de la manera de cómo resolverlos. Lo cual le otorgaría al gobierno municipal, la característica de un gobierno con mayor sensibilidad a las demandas de la sociedad.

De ahí la importancia que tienen actualmente la implementación de políticas públicas eficientes, mismas que contengan aportaciones de todos los sectores de la población (público y privado); con la finalidad de hacer a un lado las antiguas prácticas que nos presentaban los esquemas de las políticas gubernamentales,

las cuales muestran únicamente la perspectiva del gobierno, sin la consulta de la ciudadanía, el sector comercial, el industrial y el social.

Por otro lado, en el Capítulo II, he destacado las características del actual estado en que se presta el Servicio de Recolección de Basura en el Municipio de Ecatepec de Morelos, esto acotándolo por lo señalado en el Artículo 115 Constitucional, en su fracción III, donde se le otorga al Municipio la facultad para la prestación de los servicios públicos, entre los que destaca el servicio de recolección de basura, que es el eje principal de esta investigación.

En el desarrollo de esta investigación, se ha podido observar que, el marco legal, con que se cuenta para la prestación de dicho servicio, tiene grandes vacíos jurídicos. Lo anterior dado que no se cuenta con un esquema de sanciones y medios para hacer valer las mismas.

En razón de este aspecto, en el segundo capítulo, hago mención de la gran importancia de contar con una sociedad vigilante que auxilie al gobierno en la tarea de supervisión, para no descuidar la prestación del servicio en mención.

Por ello, considero que la participación ciudadana será de gran ayuda en la implementación de políticas públicas, ya que en ellas recae el peso de que se cuente con una sociedad con la característica de la corresponsabilidad, que obviamente requiere una política pública.

En el Capítulo III, se presenta a manera de propuesta, la implementación de una política pública, que consiste en contemplar la prestación del Servicio de Recolección de Basura por medio de una Concesión.

Lo anterior, derivado de que el servicio que actualmente se presta, es muy costoso y no se percibe ninguna remuneración por este. Aunado a esto, dicho servicio es deficiente, ya que la capacidad de respuesta del gobierno hacia la comunidad, ha sido rebasada.

Dadas estas características y con el principal objetivo de llegar a prestar este servicio de manera eficiente, he podido llegar a las conclusiones que presento en los párrafos siguientes.

- Es necesario la creación y fomento entre la población en general, de una *“Cultura del Cuidado y Preservación del Medio Ambiente”*; con ello la población tomará conciencia de la gran responsabilidad que tiene en el cuidado y preservación del medio ambiente, ya que de esto depende en gran medida que se pueda combatir parte de la insalubridad con la que vivimos diariamente.
- Se debe tener como una premisa, el contemplar una *“Reforma Jurídica”*, la cual tenga como principal finalidad obtener el tipo de sanciones que hagan reflexionar a los infractores de las disposiciones legales en cuestiones de carácter ambiental, para desarrollar en ellos y en la comunidad en general, una *“Cultura del Cuidado y Preservación del Medio Ambiente”*; lo cual debe realizarse destacando la prioridad que tiene el hacer valer las normas establecidas, y por otro lado llenar el vacío jurídico que prevalece actualmente, en esta materia a nivel municipal.
- La actuación del orden de gobierno municipal, tiene una gran relevancia en la atención de este problema, ya que es uno de los servicios públicos que esta obligado, por la Constitución Política de nuestro país, a prestar a la ciudadanía, además de estar en una mayor cercanía con el problema y los afectados.

- Es necesario el fomento de la participación ciudadana en la corresponsabilidad con el gobierno, para poner en marcha los mecanismos para hacer valer las reformas propuestas al marco jurídico; así como la creación de una *"Sociedad Vigilante"*, que apoye a las autoridades en las actividades para detectar y denunciar a quienes infrinjan la Ley.
- La propuesta de prestar el Servicio de Recolección de Basura Concesionado, permitirá que el gobierno municipal, lejos de tener egresos por la prestación de este servicio, le garantizará una *"retribución económica"*, producto del permiso otorgado a la empresa que ostente la concesión.
- Dicho Servicio de Recolección Concesionado, permitirá a la empresa que lo preste, obtener ingresos para mantener el *buen funcionamiento Operativo y Administrativo* del servicio.
- El Servicio Concesionado permitirá que éste se preste con *"mayor calidad y cobertura"*, dado que esto representará a la empresa que lo preste una mayor retribución por esta acción; además de que al prestarse el servicio de manera eficiente, nos marcará el éxito de la política pública.
- Al contar con un Servicio de Recolección de Basura eficiente, la población tenderá a aceptar a su gobierno municipal, reconociéndolo de manera evidente como un *"Gobierno con mayor Legitimidad"*.
- Ante estas perspectivas, podemos visualizar de manera general, que las políticas públicas eficientes otorgan al gobierno correspondiente, legitimidad ante sus gobernados y por ende una gobernabilidad estable.
- Por ello, y ante los constantes cambios que se presentan en la actualidad con respecto a la participación de la ciudadanía en todos los foros,

incluyendo los electorales, es preciso que los gobiernos (llámese cualquiera de los órdenes de gobierno tanto Federal, como Estatal y Municipal) instrumenten políticas públicas innovadoras, que traten de aportar elementos con nuevas ópticas, dirigidos a obtener una Administración Pública eficiente.

Por otro lado, se debe tomar en consideración, que lo expuesto en este trabajo de investigación, se ha realizado con la finalidad de prestar a la ciudadanía un Servicio eficiente de Recolección de Basura, contemplando que esto mejorará la calidad de vida de la población y su desarrollo mismo en sus actividades cotidianas. No se debe olvidar que la eficiente prestación del Servicio de Recolección de Basura, da al municipio una mayor proyección a su imagen, contribuyendo con la satisfacción de las demandas de la ciudadanía. Ello sin lugar a dudas, destacará la actividad de los gobiernos municipales generándoles, la legitimidad necesaria para ejercer su gobierno.

En esta investigación se ha tratado de realizar aportaciones que auxilien al administrador público municipal, en la prestación de este servicio, sobre todo considerando que vivimos tiempos de cambio, donde es preciso y fundamental la innovación como punto de partida en la búsqueda de líneas de acción para la satisfacción de las necesidades de la población.

Por ello espero que este trabajo contribuya, en la medida de lo posible, en la búsqueda de soluciones viables a uno de los grandes problemas que aquejan diariamente a la población del Municipio de Ecatepec de Morelos.

De la misma forma espero, que esta propuesta pueda ser llevada a otras demarcaciones, con la finalidad de buscar la satisfacción de las necesidades de la población de otras demarcaciones, tomando en cuenta que se deberá estudiar, para ello cada caso específico, que por ende, en el se ven involucrados actores diferentes, que hacen de cada caso en particular un escenario peculiar, diferente de los demás.

BIBLIOGRAFÍA

- ANGELES González, José Francisco. Tesis para obtener la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública: "El Servicio Municipal de Limpia en Naucalpan de Juárez, México. Una Experiencia en la Concesión del Servicio 1991 – 1995". Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Acatán. Estado de México. Abril, 2001.
- BOBBIO, Norberto Matucci, Nicola. "Diccionario de Política" Ed. Siglo XXI. México.
- CEJA, Ramírez, Ramón. Ponencia: "Gobierno y Administración Pública Municipal". Efectuada en el IAPEM, Estado de México, 11 de Junio de 1999.
- DUVERGER, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". 6ª. Edición, 1ª. Reimpresión. Editorial Aries, S.A. México, 1986.
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Revisada y actualizada por Manuel Fraga, 40ª. Ed. Porrúa. México, 2000.
- GUERRERO, Omar. "La Administración Pública en el Estado Capitalista". Ed. Fontamara, 4ª. Edición. México, 1995.

- GUERRERO, Omar. "Introducción a la Administración Pública". Ed. Harla. México, 1985.
- GUERRERO, Omar. "La Teoría de la Administración Pública". Ed. Harla. México, 1986.
- KELSEN, Hans. "Teoría General del Estado". Traducido por: Legaz Lecambra. Editora Nacional. México, 1979.
- LIVE Gutiérrez, José Alfredo. Tesis para obtener la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública: "Planeación de los Servicios Públicos Municipales (Estudio de un caso: Naucalpan de Juárez, Estado de México)". Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Acatlán. Estado de México, 1991.
- MONTES DE OCA Malvárez, Juan. "Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno". Material de apoyo de Seminario de Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Mexico, 2002.
- MORENO Espinoza, Roberto. Ponencia: "Gobierno, Administración Municipal y Relaciones Intergubernamentales en un Régimen de Transición a la Democracia" En el 3er. Congreso Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad de Colima, Septiembre de 2000.
- MUÑOZ Amato, Pedro. "Introducción a la Administración Pública".
- PÉREZ Pérez, Carlos Enrique. Tesis para obtener la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública: "Formas de prestación de Servicios Públicos para Municipios Metropolitanos del Estado de"

- México: un Enfoque de Políticas Públicas". Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Acatlán. Estado de México. Junio, 1996.
- POULANTZAS, Nicos. "Estado, Poder y Socialismo". Editorial Siglo XXI, España Editores. España, 1979.
 - RENDÓN Huerta, Teresita B. "Derecho Municipal". Editorial Porrúa. México, 1998.
 - RUIZ Sánchez, Carlos. "Manual para la Elaboración de Políticas Públicas".
 - SÁNCHEZ González, José Juan. "Administración Pública y Reforma del Estado". INAP. México, 1997.
 - SERRA Rojas, Andrés. "Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado" 15ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 1997.

MARCO LEGAL

- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Secretaría de Gobernación. México, 2001.
- "Gaceta Municipal No. 9". 05 de Febrero del 2002, derivado del Acuerdo de Cabildo del H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, de la sesión ordinaria número tres, celebrada el 24 de Enero del año dos mil dos.
- "Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2000 - 2003". Presidencia Municipal de Ecatepec de Morelos. México. Diciembre, 2000.
- "Prontuario de la Legislación Fiscal 2002 Estado de México". Secretaría de Finanzas y Planeación; Procuraduría Fiscal. México, 2002.
- "Reglamento de Limpia". Ecatepec de Morelos. México. Enero, 2000.

HEMEROGRAFÍA

- OSPINA Bozzi, Sonia M. "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social hacia la Profesionalización de la Gestión Pública". En Revista Gestión y Política Pública Vol. II No. 1. México Enero – Junio, 1993..

MEDIOS ELECTRÖNICOS

- www.ecatepec.gob.com.mx
- www.inegi.gob.mx/sociodem/español/municipal/mun_02.html
- www.seqob.org.com.mx
- www.sema.org.com
- www.semarnap.org.mx

ANEXOS

Anexo I

CONFINAMIENTO Y DISPOSICION FINAL

TABLA GENERAL ESTADISTICOS

DEL 18 DE AGOSTO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2000.

Actividades	Cantidad	UM
ACARREO DE MATERIAL	14,451.00	M3
CARGA ABUNAMIENTO DE MATERIAL	16,069.00	M3
CARGA Y DESCARGA DE LIXIVIADOS	2,008,300.00	Lts.
COMPACTACIÓN DE D.S.	11,825.00	Ton.
CONFORMACIÓN DE TALUD	46,744.00	Ton.
EMPUJE DE DESECHOS SOLIDOS	103,248.00	Ton.
VERTIDO DE BASURA VERTEDERO	155,648.00	Ton.

Actividades	Cantidad	UM
VERTIDO DE BASURA TOTAL	155,648.00	Ton.
VERTIDO POR DIA	1,170.29	Ton.
VERTIDO POR SEMANA	8,192.00	Ton.
VERTIDO POR MES	35,108.57	Ton.

EMPUJE DE DESECHOS SOLIDOS	103,248.00	Ton.
EMPUJE POR DIA	776.30	Ton.

CARGA Y DESC. LIXIVIADOS	2,008,300.00	Lts.
CARGA Y DESC. POR DIA	15,100.00	Lts:

ACARREO DE MATERIAL	14,451.00	M3
ACARREO POR DIA	108.65	M3

CONFORMACIÓN DE TALUD	46,744.00	Ton.
CONFORMACION DIARIA	351.46	Ton.

CARGA ABUNDA.DE MATERIAL	16,069.00	M3
CARGA DIARIA	120.82	M3

FALLA DE ORIGEN

TENDENCIA

LIMPIA Y RECOLECCION

DEL 18 DE AGOSTO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2000.

Actividades	Cantidad	UM
BARRIDO MANUAL	7,531.91	Km.
BARRIDO MECANICO	371.50	Km.
JORNADAS ESPECIALES DE LIMPIEZA	34.00	Evento
JORNADAS LIMPIEZA A VIALIDADES	1.00	Evento
LIMPIEZA DE LOTES BALDIOS	0.00	M2
PAPELEO Comunidades	288.17	Km.
PAPELEO Vialidades	7,119.62	Km.
RECOLECCION DE RAMAS Y DIVS	30.00	Ton.
RECOLECCION DE BASURA	7,998.40	Ton.
RECOLECCION EN ESCUELAS	702.25	Ton.
RETIRO DE ESCOMBRO	0.00	M3
TENDIDO DE TIERRA	0.00	M2

TABLA BARRIDO MANUAL

7,531.91	KM	GLOBAL
56.63	KM	DIARIO
396.42	KM	SEMANA
1,698.93	KM	MES

TABLA PAPELEO VIALIDADES

7,119.62	Km.	GLOBAL
53.53	Km.	DIARIO
374.72	Km.	SEMANA
1,605.93	Km.	MES

TABLA BARRIDO MECANICO

371.50	KM	GLOBAL
3.79	KM	DIARIO
28.43	KM	SEMANA
98.56	KM	MES

TABLA RECOLECCION GENERAL

7,998.40	Ton.	GLOBAL
60.14	Ton.	DIARIO
420.97	Ton.	SEMANA
1,804.15	Ton.	MES

TABLA RECOL. EN ESCUELAS GENERAL

702.25	Ton.	GLOBAL
7.17	Ton.	DIARIO
53.74	Ton.	SEMANA
186.31	Ton.	MES

TRAMITACION
 FALTA DE ORDEN

CONFINAMIENTO Y DISPOSICION FINAL

TABLA GENERAL ESTADISTICOS

DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001.

Actividades	Cantidad	UM
ACARREO DE MATERIAL	139,611.00	M3
CARGA ABUNAMIENTO DE MATERIAL	199,580.00	M3
CARGA Y DESCARGA DE LIXIVIADOS	4,937,764.00	Lts.
COMPACTACIÓN DE D.S.	319,763.00	Ton.
CONFORMACIÓN DE TALUD	347,715.00	Ton.
EMPUJE DE DESECHOS SOLIDOS	406,500.00	Ton.
VERTIDO DE BASURA VERTEDERO	199,580.00	Ton.

Actividades	Cantidad	UM
VERTIDO DE BASURA TOTAL	199,580.00	Ton.
VERTIDO POR DIA	554.39	Ton.
VERTIDO POR SEMANA	3,880.72	Ton.
VERTIDO POR MES	16,631.67	Ton.

EMPUJE DE DESECHOS SOLIDOS	406,500.00	Ton.
EMPUJE POR DIA	1,129.17	Ton.

CARGA Y DESC. LIXIVIADOS	4,937,764.00	Lts.
CARGA Y DESC. POR DIA	13,716.01	Lts.

ACARREO DE MATERIAL	139,611.00	M3
ACARREO POR DIA	387.81	M3

CONFORMACIÓN DE TALUD	347,715.00	Ton.
CONFORMACION DIARIA	965.88	Ton.

CARGA ABUNDA.DE MATERIAL	199,580.00	M3
CARGA DIARIA	554.39	M3

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LIMPIA Y RECOLECCION

DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001.

Actividades	Cantidad	UM
BARRIDO MANUAL	24,734.90	Km.
BARRIDO MECANICO	8,579.80	Km.
JORNADAS ESPECIALES DE LIMPIEZA	118.00	Evento
JORNADAS LIMPIEZA A VIALIDADES	96.00	Evento
LIMPIEZA DE LOTES BALDIOS	7,468.00	M2
PAPELEO Comunidades	85.90	Km.
PAPELEO Vialidades	124,083.31	Km.
RECOLECCION DE RAMAS Y DIVS	0.00	Ton.
RECOLECCION DE BASURA	36,819.64	Ton.
RECOLECCION EN ESCUELAS	2,460.30	Ton.
RETIRO DE ESCOMBRO	8,608.50	M3
TENDIDO DE TIERRA	20,269.00	M2

TABLA BARRIDO MANUAL

24,734.90	KM	GLOBAL
68.71	KM	DIARIO
480.96	KM	SEMANA
2,061.24	KM	MES

TABLA PAPELEO VIALIDADES

124,083.31	Km.	GLOBAL
344.68	Km.	DIARIO
2,412.73	Km.	SEMANA
10,340.28	Km.	MES

TABLA BARRIDO MECANICO

8,579.80	KM	GLOBAL
40.09	KM	DIARIO
300.69	KM	SEMANA
1,042.41	KM	MES

TABLA RECOLECCION GENERAL

36,819.64	Ton.	GLOBAL
102.28	Ton.	DIARIO
715.94	Ton.	SEMANA
3,068.30	Ton.	MES

TABLA RECOL. EN ESCUELAS GENERAL

2,460.30	Ton.	GLOBAL
11.50	Ton.	DIARIO
86.23	Ton.	SEMANA
298.91	Ton.	MES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONTENEDORES

DEL 09 DE NOVIEMBRE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001.

Actividades	Cantidad	UM
DESCOPETEO	0.00	TON
LAVADO	0.00	PZAS
RECOLECCION EN CONTENEDORES	34,240.00	TON
REUBICACION	0.00	PZAS

DESCOPETEO		
0.00	TON	GLOBAL
0.00	TON	DIARIO
0.00	TON	SEMANA
0.00	TON	MES

LAVADO		
0.00	PZAS.	GLOBAL
0.00	PZAS.	DIARIO
0.00	PZAS.	SEMANA
0.00	PZAS.	MES

RECOLECCION		
34,240.00	TON	GLOBAL
658.46	TON	DIARIO
4,609.23	TON	SEMANA
19,753.85	TON	MES

REUBICACION		
0.00	PZAS.	GLOBAL
0.00	PZAS.	DIARIO
0.00	PZAS.	SEMANA
0.00	PZAS.	MES

TESIS CON
 FAMILIA DE ORIGEN

CONFINAMIENTO Y DISPOSICION FINAL

TABLA GENERAL ESTADISTICOS

DEL 01 DE ENERO AL 31 DE OCTUBRE DE 2002.

Actividades	Cantidad	UM
ACARREO DE MATERIAL	79,089.00	M3
CARGA ABUNAMIENTO DE MATERIAL	80,589.00	M3
CARGA Y DESCARGA DE LIXIVIADOS	3,954,500.00	Lts.
COMPACTACIÓN DE D.S.	501,027.00	Ton.
CONFORMACIÓN DE TALUD	502,689.00	Ton.
EMPUJE DE DESECHOS SOLIDOS	539,952.00	Ton.
VERTIDO DE BASURA VERTEDERO	539,813.00	Ton.

Actividades	Cantidad	UM
VERTIDO DE BASURA TOTAL	539,813.00	Ton.
VERTIDO POR DIA	1,799.38	Ton.
VERTIDO POR SEMANA	12,595.64	Ton.
VERTIDO POR MES	53,981.30	Ton.

EMPUJE DE DESECHOS SOLIDOS	539,952.00	Ton.
EMPUJE POR DIA	1,799.84	Ton.

CARGA Y DESC. LIXIVIADOS	3,954,500.00	Lts.
CARGA Y DESC. POR DIA	13,181.67	Lts:

ACARREO DE MATERIAL	79,089.00	M3
ACARREO POR DIA	263.63	M3

CONFORMACIÓN DE TALUD	502,689.00	Ton.
CONFORMACION DIARIA	1,675.63	Ton.

CARGA ABUNDA.DE MATERIAL	80,589.00	M3
CARGA DIARIA	268.63	M3

FALLA DE ORIGEN
TESIS CON

LIMPIA Y RECOLECCION

DEL 01 DE ENERO AL 31 DE OCTUBRE DE 2002.

Actividades	Cantidad	UM
BARRIDO MANUAL	46,332.00	Km.
BARRIDO MECANICO	10,303.30	Km.
JORNADAS ESPECIALES DE LIMPIEZA	1,626.00	Evento
JORNADAS LIMPIEZA A VIALIDADES	23.00	Evento
LIMPIEZA DE LOTES BALDIOS	0.00	M2
PAPELEO Comunidades	0.00	Km.
PAPELEO Vialidades	163,437.62	Km.
RECOLECCION DE RAMAS Y DIVS	0.00	Ton.
RECOLECCION DE BASURA	46,968.78	Ton.
RECOLECCION EN ESCUELAS	4,020.86	Ton.
RETIRO DE ESCOMBRO	12,603.60	M3
TENDIDO DE TIERRA	141,299.00	M2

TABLA BARRIDO MANUAL

46,332.00	KM	GLOBAL
154.44	KM	DIARIO
1,081.08	KM	SEMANA
4,633.20	KM	MES

TABLA PAPELEO VIALIDADES

163,437.62	Km.	GLOBAL
544.79	Km.	DIARIO
3,813.54	Km.	SEMANA
16,343.76	Km.	MES

TABLA BARRIDO MECANICO

10,303.30	KM	GLOBAL
44.03	KM	DIARIO
330.23	KM	SEMANA
1,144.81	KM	MES

**TEJAS CON
DE ORIGEN**

TABLA RECOLECCION GENERAL

46,968.78	Ton.	GLOBAL
156.56	Ton.	DIARIO
1,095.94	Ton.	SEMANA
4,696.88	Ton.	MES

TABLA RECOL. EN ESCUELAS GENERAL

4,020.86	Ton.	GLOBAL
17.18	Ton.	DIARIO
128.87	Ton.	SEMANA
446.76	Ton.	MES

CONTENEDORES

DEL 01 DE ENERO AL 31 DE OCTUBRE DE 2002.

Actividades	Cantidad	UM
DESCOPETEADO	23,018.90	TON
LAVADO	7,658.00	PZAS.
RECOLECCION EN CONTENEDORES	262,835.50	TON
REUBICACION	630.00	PZAS.

DESCOPETEADO		
23,018.90	TON	GLOBAL
76.73	TON	DIARIO
537.11	TON	SEMANA
2,301.89	TON	MES

LAVADO		
7,658.00	PZAS.	GLOBAL
25.53	PZAS.	DIARIO
178.69	PZAS.	SEMANA
765.80	PZAS.	MES

RECOLECCION		
262,835.50	TON	GLOBAL
876.12	TON	DIARIO
6,132.83	TON	SEMANA
26,283.55	TON	MES

REUBICACION		
630.00	PZAS.	GLOBAL
2.10	PZAS.	DIARIO
14.70	PZAS.	SEMANA
63.00	PZAS.	MES

**TRISIS CON
FALLA DE ORIGEN**