



---

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA**

**DIVISION CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

**NOMBRE DE LA TESIS:**

***LA REORGANIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN  
LOS MUNICIPIOS URBANOS DEL ESTADO DE MEXICO  
COMO UN ELEMENTO GENERADOR DE DESARROLLO.***

**LICENCIATURA: CIENCIA POLITICA**

**NOMBRE DEL ALUMNO: MANUEL LORENZO MEJIA**

**MATRICULA: 84235629**

**DIRECTOR DE TESIS: MTRO. JAVIER SANTIAGO**

**MEXICO D.F., A OCTUBRE DE 1996.**



**U**

**A**

**M**

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA**

---

## INDICE

### INTRODUCCION

	PAG.
CAP. I INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.	
1.1 ALGUNOS ELEMENTOS TEORICOS. LA TEORIA DEL LUGAR CENTRAL .....	6
1.2 CONCEPTO .....	17
1.3 ELEMENTOS .....	19
1.4 CLASIFICACION .....	21
CAP. II DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.	
2.1 EL MUNICIPIO Y SU CLASIFICACION.....	29
2.2 REFORMAS Y ADICIONES CONSTITUCIONALES DE 1983 EN MATERIA MUNICIPAL Y DE SERVICIOS .....	30
2.3 FORMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS .....	35
CAP. III EL FACTOR ECONOMICO DENTRO DEL MUNICIPIO.	
3.1 PROBLEMATICA ECONOMICA DENTRO DEL MUNICIPIO .....	41
3.2 EL MUNICIPIO Y SUS ASPECTOS SOCIALES, ECONOMICOS, POLITICOS Y GEOGRAFICOS....	42
3.3 LA HACIENDA PUBLICA DENTRO DEL MUNICIPIO (SU INTEGRACION) .....	48
A.- INTEGRACION DE HACIENDA .....	49
B.- LA HACIENDA PUBLICA A PARTIR DE 1983..	53

3.4	CONVENIO DE COORDINACION FISCAL (RELACION MUNICIPIO, ESTADO Y FEDERACION).....	56
CAP. IV EL FACTOR POLITICO DENTRO DEL MUNICIPIO.		
4.1	MARCO JURIDICO.....	63
4.2	ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.....	70
4.3	SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION.....	74
	a).ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.....	75
	b).LA LEY DE PLANEACION .....	79
	c).PLAN NACIONAL DE DESARROLLO .....	82
CAP. V EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO		
5.1	LA PLANEACION MUNICIPAL.....	89
5.2	LA REORGANIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.....	94
5.3	LA PROFESIONALIZACION DEL SERVIDOR PUBLICO.....	114
CONCLUSION .....		118
BIBLIOGRAFIA .....		123

## INTRODUCCION

Hoy en día, la crisis económica es tan fuerte que ha golpeado a todos los sectores económicos. Las finanzas del gobierno han sido fuertemente sacudidas también, por lo que han recortado sus presupuestos, frenando el desarrollo del país.

Ante esta situación el municipio, como célula social, política y económica, debe de actuar de manera directa para tratar de solventar, en algo, esta difícil situación nacional.

Es por tal motivo, que esta investigación esta encaminada a tratar de encontrar elementos que ayuden, precisamente, al desarrollo del municipio. Entre esos elementos encontramos a los servicios públicos, los cuales, con una mejor organización y/o cambio del tipo de administración, dejarían de ser un lastre y una carga económica y que, incluso, podrían ser fuente generadora de ingresos y de mejores servicios a la población.

Esta mejor organización de los servicios públicos debe de surgir a partir de un análisis en lo referente a su aspecto administrativo en el que señalamos, principalmente, a la descentralización como un proceso que debe de darse de manera conjunta con la introducción de capitales privados para que sean ellos los que proporcionen los servicios. Conjuntamente debe de analizarse su aspecto económico,

exclusivamente el financiero, el cual, como resultado de las medidas señaladas darían un elemento que proporcionaría ingresos y a la vez crecimiento dentro de los municipios del Estado de México.

Para llegar a ésta conclusión es importante dar, en primera instancia, al lector, una visión teórica sobre los servicios públicos, la cual se propone, que estos debieran localizarse de acuerdo a las necesidades de las comunidades, además de subrayar la importancia que tienen los servicios en el desarrollo regional.

También, a la vez daremos una visión sobre las clasificaciones, elementos, y conceptos, de los servicios públicos en que los sitúan diversos autores, analistas de la materia para que, a continuación, adentrarnos en lo que es el municipio, su situación ante la nación y su participación dinámica dentro de la sociedad porque, esta instancia, no es solamente una estructura orgánica y funcional, sino que es el ámbito de recreación vital de la sociedad. De ella emanan normas para regular las relaciones de la comunidad, a ella se recurre cuando se necesita la solución de algún problema social o político; se le exigen obras, servicios y se identifican plenamente, la sociedad, con el gobierno municipal.

Para analizar el lento desarrollo del municipio, uno de los principales factores a considerar es el aspecto económico en todos los niveles y sectores de la nación. En lo que toca al municipio, uno de los principales problemas es

el desarrollo regional desigual de la nación, lo que se acentúa en el Estado de México, que debido a su cercanía a la capital del país, se a creado una zona metropolitana de crecimiento urbano desmesurado donde las principales características que encontramos es que son focos de delincuencia, drogadicción e insalubridad. Se tienen que analizar los factores sociales y económicos de este crecimiento desproporcionado e impulsar nuevos polos de desarrollo, elementos que representan un estudio aparte.

El problema principal que aqueja a los municipios, como ya se dijo, son sus bajos recursos, lo que nos hace analizar en que consisten sus ingresos, por lo que se tiene que revisar a la vez la conformación de la Hacienda municipal y, también, su coordinación con el Estado y la Federación en esté rubro.

Dentro de esta coordinación, el municipio se encuentra inmerso en el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual, a partir de 1983 se elaborarán reformas con la finalidad de impulsar el desarrollo del municipio a través de descentralizar la administración, tanto política como económica, aspecto que hasta la fecha no se ha llevado a cabo o tiene un proceso demasiado lento. Sin embargo presentaremos un análisis de este Plan Nacional de Desarrollo así como de todo el sistema nacional de planeación el cual es el sustento jurídico y político de la actual administración de los municipios.

Dentro de esta investigación se propone a los servicios públicos como un elemento generador de desarrollo debido a que muchos de ellos cuentan con una estructura arcaica que no corresponde a la dinámica actual y que la incorporación de los particulares se hace necesaria e indispensable debido a que, con su capital, renovarían y modernizarían a los servicios proporcionando, como consecuencia, un mejor servicio, con más calidad y más eficiencia y concretándose, el municipio, a cumplir un papel regulador entre la sociedad y estos.

Consideramos que esta reorganización debe de darse en los municipio urbanos por que en estos municipios se tiene el potencial económico como para dejar de ser consumidor de impuestos a ser generador de ingresos y en último de los casos de no generarlos tampoco consumirlos.

Definitivamente, hoy en día, los servicios públicos adquieren cada vez mayor importancia, basta con mirar las demandas populares dentro de las campañas políticas las cuales están incrustadas, sino en un 100%, si ocupan la mayoría de estas. Ante el crecimiento de la población se requieren mayores y mejores servicios por lo que creo que es de gran importancia y a la vez el fundamento que se tuvo para investigar este tema.

Reorganizando los servicios públicos encontramos una forma de evitar cargas financieras, lo que trae como consecuencia que se pueden encausar estos recursos a

inversiones u otras necesidades sociales (aspecto muy descuidado dentro de la nación) dentro del mismo municipio.

Es por ello, que consideramos a los servicios públicos, solo como un elemento, debido a que para encontrar el desarrollo económico del municipio, del Estado o de la Nación, deben de converger un sinnúmero de programas en todos los sectores, no solo económicos, sino también sociales y políticos.

## CAP. I INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

### 1.1 ALGUNOS ELEMENTOS TEORICOS. LA TEORIA DEL LUGAR CENTRAL.

No esta por demás aclarar que el estudio de la presencia o ausencia de los servicios públicos de las localidades ha merecido poca atención de la investigación social en México.

Lo único disponible es cierta información estadística dispersa, muchos libros sobre conceptos, clasificaciones, legislación, etc., pero no reflejan la situación real de las localidades en materia de servicios públicos.

Ahora bien, "...un estudio de los servicios públicos de las localidades puede ser enfocado desde muy diversos ángulos, y ninguno de ellos podría ser considerado como ilegítimo o aún incorrecto, aunque podría objetarse, en todo caso, que algunos puntos de vista podrían ser más adecuados que otros. Sin embargo, lo que determina en última instancia, que tal o cual punto de vista sea el más adecuado o no, son los objetivos teórico-prácticos de la investigación" <sup>1</sup>

En la presente investigación, vamos a enfatizar puntos teóricos sobre la importancia de la localización de

---

<sup>1</sup>Regina Jiménez-Ottalengo y Jorge Moreno Collado. Los municipios en México, UNAM, México, 1978, p. 161

los servicios ya que se considera de suma importancia para el aprovechamiento o no, por parte de la comunidad a estos.

La importancia de la localización de los servicios ha sido contemplada fundamentalmente, desde dos perspectivas complementarias. La primera enfatiza la justicia social y territorial de su distribución y propone que los servicios debieran localizarse de acuerdo a las necesidades de los distintos grupos de población. La segunda perspectiva subraya la importancia que tienen los servicios para el desarrollo regional. A su vez este segundo enfoque puede dividirse en dos corrientes principales: Por un lado, la que adopta las ideas y conceptos de la "teoría de lugar central" y trata de moldear los sistemas de asentamientos de acuerdo al ideal teórico, y, por el otro, los que, adoptando también la lógica de la teoría del lugar central, intentan identificar las localidades que mejor pueden satisfacer las necesidades regionales de bienes y servicios. La teoría del lugar central (TLC) fue elaborada por Walter Christaller a principios de los años treinta y modificada por August Lösch a fines de la misma década.<sup>2</sup> Sin embargo, los elementos básicos de la TLC siguen vigentes y ofrecen una estructura analítica general que ha demostrado ser flexible y útil para los planificadores. Aunque las distintas aproximaciones teóricas pueden generar soluciones de localización

---

<sup>2</sup>Carlos Garrocho. Localización de servicios en la planeación urbana y regional, El Colegio Mexiquense, 1992 (Cuadernos de trabajo No.11), p. 15

diferentes, todas subrayan la importancia que tiene la accesibilidad de los servicios para que la población los utilice de la mejor manera.

En los párrafos siguientes se presenta una explicación breve de la relación que existe entre la localización de los servicios con los elementos teóricos fundamentales que se han mencionado hasta el momento que son:

- a) justicia
- b) desarrollo regional
- c) teoría del lugar central
- d) accesibilidad

#### *JUSTICIA Y LOCALIZACION DE SERVICIOS.*

Una de las ideas centrales de la planeación locacional de los servicios, es que la distancia (principalmente en términos de tiempo y costo de transporte que los consumidores tienen que recorrer para acceder a los servicios representa un costo que animará o inhibirá su consumo. Es decir, se reconoce que la distribución espacial de los servicios afectará, de manera desigual, la capacidad de utilización por parte de los distintos grupos.

La naturaleza del espacio es importante en la relación entre consumidores y el servicio, por que los primeros están espacialmente dispersos y los segundos espacialmente concentrados, y provoca que la accesibilidad de los servicios no sea la misma para toda la población, y que,

por lo tanto la distribución de los beneficios generados por los servicios no sea homogénea (igual) entre individuos, grupos y localidades.

Siguiendo un razonamiento básico de economía, mientras mayor sea el costo de transporte a los servicios, menor la cantidad de servicios que se pueden consumir. En el caso de los servicios de salud, por ejemplo, hay suficiente evidencia para afirmar que la distancia al servicio determina la frecuencia de las visitas de la población a las unidades médicas. Es decir, que ha mayor cercanía del servicio mayor será el número de consultas realizadas. Esto no quiere decir necesariamente que la gente que vive cerca del servicio se enferme más que los que viven más lejos, sino que el hecho de vivir cerca del servicio les facilita el acceso y su utilización.

Lo mismo se puede decir para otros servicios como mercados, escuelas, oficinas públicas, iglesias, bibliotecas, cines, centros comerciales, etc. A este efecto de la distancia sobre la utilización de los servicios se le conoce como la fricción a la distancia, está ampliamente documentado y ha justificado el interés de la planeación regional en el concepto de accesibilidad. Si bien la distancia física a los servicios no es el único factor que determina su utilización, sí es un elemento central para su planeación.

Por otro lado, habría que considerar las diferencias en la demanda potencial por servicios: existen grupos de población con mayor necesidad, con menor movilidad

personal (por ejemplo los niños, los ancianos, personas enfermas), o con particulares problemas de transporte (grupos que no disponen de transporte privado y que enfrentan deficientes sistemas de transporte colectivos). Tradicionalmente, la planeación regional ha propuesto reducir las desigualdades regionales y sociales y ha asumido que es un principio de justicia. Así, los grupos que enfrentan mayores desventajas podrían requerir de un trato preferencial para disfrutar de niveles de accesibilidad más justos. Sin embargo, justificar un trato preferencial para algunos grupos no es tan sencillo.

En términos de justicia, las diferencias de accesibilidad entre la población se puede justificar de diversas maneras; Todo depende de la perspectiva filosófica y moral que se adopte. Y es que la idea de justicia es extremadamente difícil de definir. Textos enteros hablan sobre este concepto y existen diversas teorías filosóficas y consideraciones morales sobre lo que es justo e injusto, pero el concepto es muy complicado y no se puede decir que exista un acuerdo general en cuanto a su significado. "Lo justo y lo injusto varían de acuerdo al contexto en el que se les define".<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Ibid, p. 17

## *LOCALIZACION DE SERVICIOS Y DESARROLLO REGIONAL.*

Desde la perspectiva del desarrollo regional, la inaccesibilidad de los servicios es una barrera para la producción y para el bienestar social de la población. La inaccesibilidad de los servicios de salud o educación, por ejemplo, favorecerá la existencia de una población enferma e ignorante, lo que afectará su productividad, su capacidad para generar ingreso, su bienestar y su capacidad de superación y desarrollo.

Por lo tanto, las inversiones en servicios debieran ser localizadas de tal manera que fueran fácilmente accesibles, para estimular su uso. Para lograr esto sería conveniente desarrollar criterios de localización de los recursos (los servicios públicos no son más que recursos humanos y materiales localizados en puntos específicos del territorio) acordes con los intereses de la sociedad.

Por ejemplo, si la eficiencia fuera el objetivo social, sería importante saber en que actividades y en que puntos del territorio se maximizan los beneficios de cada unidad de inversión. Si esto es difícil de definir, sería útil, cuando menos, saber cuáles son los puntos que ofrecen las menores ventajas para la localización de los servicios. Sería un avance evitar la localización de recursos en estos puntos. Tan importante sería saber dónde localizar los servicios como saber en donde no localizarlos.

Sí, en cambio, el objetivo fuera la equidad, sería importante saber que lugares tienen una posición menos favorecida para localizar en ellos los nuevos recursos, de tal manera que se anime la actividad económica, el desarrollo local y regional, y se reduzcan las desigualdades regionales. El saber en qué actividades y en qué lugares hay que localizar los recursos, según sea el propósito de planificación, permitiría influir en los niveles de productividad regional al poner a la población en contacto con servicios necesario para su desarrollo (salud, educación, servicio técnico-agropecuarios, financieros y crediticios, de comercialización y distribución, comunicaciones y transporte, recreativos y culturales, etc.), lo que facilitaría la integración de las economías locales, modificaría la distribución territorial de la población y las actividades, incrementaría los niveles de bienestar y ayudaría a ajustar el proceso de desarrollo a las aspiraciones e intereses de la población.

De lo anterior podría concluirse que el problema de la planificación de los servicios, desde un enfoque de desarrollo regional, enfatiza el problema de identificar los asentamientos de mayor importancia estratégica en términos de su capacidad de articular funcionalmente las actividades y la población en el territorio. Sin embargo, estas localidades no pueden ser identificadas a partir solamente del análisis de sus posibilidades propias de desarrollo, si no que sera

necesario considerar su papel en relación con el conjunto de localidades con la que interactúa.

Como se mencionó anteriormente, la accesibilidad física a los servicios no garantiza su utilización, ni su utilización adecuada, pero la accesibilidad es un elemento que se debe de cuidar porque ha demostrado ser particularmente importante para que la población use los servicios y capitalice sus beneficios.

La distribución espacial de los servicios está ligada directamente a consideraciones de justicia y equidad social, pero también es importante en términos de crecimiento económico y desarrollo. Finalmente es muy probable que "la dimensión social de los conceptos de justicia y desarrollo los vincule de tal manera que sea imposible considerarlos aisladamente. Difícilmente habrá desarrollo sin justicia y justicia sin desarrollo, por que a largo plazo ambos conceptos significarían lo mismo".<sup>4</sup>

#### *LOCALIZACION DE SERVICIOS Y LA TEORIA DE LUGAR CENTRAL.*

Las ideas de Walter Christaller, condensadas en la teoría de lugar central (TLC), constituyen la estructura general en la que se realizan los estudios de análisis locacional. En esta parte se hará una descripción detallada de la teoría y se resaltarán sus aspectos más relevantes.

---

<sup>4</sup> Ibid, p. 22

La pregunta de si existen leyes que determinen el número, la distribución territorial y el tamaño de los asentamientos ha sido un tema de investigación importante en la planeación urbana y regional.

La TLC supone que los asentamientos actúan como centros que producen y exportan los bienes y servicios que requieren, tanto la población de la localidad como la de su región circundante. Esta significancia regional de los asentamientos lo llamó Christaller "centralidad".

Dentro de su teoría con frecuencia se confunde el concepto de centralidad con el de nodalidad, lo cual conduce a deducciones analíticas erróneas, por lo que es necesario reconocer sus diferencias. "Centralidad es la importancia que tiene un asentamiento para su región circundante como oferente de bienes y servicios que la localidad ofrece a la población que reside fuera del asentamiento. Así aspectos como el tamaño demográfico o la producción económica, no son, por sí solos, indicadores de la "centralidad" o importancia relativa que tiene un lugar para su región circundante. "Nodalidad", en cambio, se refiere a la importancia absoluta de un asentamiento y puede ser medida por la cantidad de bienes y servicios que ofrece, independientemente de si los consume la población de la propia localidad o la de su región circundante.

Los bienes y servicios ofrecidos por cada localidad variarán en cantidad y calidad. Cada bien y servicio necesita una población mínima para hacer posible su

producción. A esto se le llama "umbral o población de umbral" de un bien o servicio. Otro concepto importante es el de "rango". El rango de un bien o servicio es definido como la distancia máxima que el consumidor está dispuesto a recorrer para comprar un artículo o conseguir un servicio".<sup>5</sup>

#### *LOCALIZACION DE SERVICIOS Y ACCESIBILIDAD.*

Tradicionalmente los planificadores han estado interesados en el concepto de accesibilidad y éste aparece frecuentemente en diversos estudios, pero sólo algunas veces se define explícitamente. Aunque aparentemente claro, el concepto no es fácil de definir, quizá por que tiene dos componentes cualitativamente distintos: uno "geográfico" que tiene que ver con la distancia física (como quiera que se la mida: unidades de tiempo, de longitud, monetarias) que separa a la población del servicio, y otro "social" que esta relacionado con status, clase social, ingreso, educación y valores culturales, que es mucho más difícil de estimar, pero que igualmente separa a la población del servicio.

Al primer componente los autores le han llamado "accesibilidad locacional", al segundo "accesibilidad social" y a la suma de los dos "accesibilidad integral". Usualmente la población con más altos niveles de ingreso y de educación, es decir, con mayores ventajas en cuanto a accesibilidad social, enfrenta menores problemas de movilidad física y de

---

<sup>5</sup>

Ibid, p. 24

accesibilidad locacional, lo que refleja que, a menudo, los dos componentes están positivamente relacionados. No obstante, la importancia de cada componente variará de acuerdo al tipo de servicio analizado, al grupo poblacional considerado y al contexto social en el que se inscriban.

La accesibilidad locacional depende, fundamentalmente, de la localización del servicio, de la distribución espacial de los consumidores y de la movilidad de ambos. En efecto si se supone constante la calidad interna de un servicio, las diferencias de accesibilidad representan costos extraordinarios para algunos grupos de consumidores. La provisión de cualquier servicio considera, aunque sea implícitamente, su accesibilidad, y trata de eliminar las barreras que dificultan la relación entre su oferta (producción) y su demanda (consumo). Fallas en este renglón conducirían a los servicios públicos o privados a la bancarrota económica y social.<sup>6</sup>

Por lo tanto, uno de los principales objetivos de la planificación de los servicios sería maximizar su accesibilidad. Esto se lograría si se les situara tan próximos a la demanda como fuera posible o se incrementaran los niveles de movilidad de la población o del servicio (como el caso de los servicios móviles como el de las ambulancias o el de bomberos). El problema, entonces, se reduciría a

---

<sup>6</sup> Ibid, p. 27

abatir costos de transporte necesarios para poner en contacto a la población y al servicio.

Estos son los principales elementos teóricos que se encuentran en el estudio de los servicios públicos por medio de los cuales podemos formarnos una idea de la importancia que tiene esta Teoría del Lugar Central y que sin embargo, actualmente, dentro de la planificación de los servicios no se aplica ningún método para perfeccionar y maximizar su creación y su utilización dentro de los municipios lo que tiene como resultado una mala planeación y una carga económica.

## 1.2 CONCEPTO

La gran importancia que tienen los servicios públicos en las comunidades es para satisfacer el interés general de la colectividad, principalmente en aquellos que cuentan con mayor índice de población, por lo que hace necesario su análisis para proceder posteriormente a hablar de los servicios públicos municipales, objeto de nuestro estudio.

Serra Rojas, conceptúa el servicio público como: "Una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que les ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad

colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".<sup>7</sup>

El autor Miguel Acosta Romero señala como servicio público lo siguiente: "Que es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individuales sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesiones)".<sup>8</sup>

El investigador León Duguit expresa en relación al servicio público: "Que es una actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, por que el cumplimiento de esta actividad es indispensable, para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la de la intervención de la fuerza gubernamental".<sup>9</sup>

El autor Agustín Montaña manifiesta en relación al servicio público que: "Constituye una actividad técnica, regular, continua y uniforme del gobierno municipal, que se

---

<sup>7</sup> Andres, Serra Rojas. Derecho administrativo. 13a. ed., México, Porrúa, 1985 (Tomo I), p.38

<sup>8</sup> Miguel, Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. ed., México, Porrúa, 1983, p.470

<sup>9</sup> citado por Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 24a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 23-24.

realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural".<sup>10</sup>

Al análisis de los conceptos vertidos por los autores anteriores, respecto de los servicios públicos, yo aunaría que este servicio sea de carácter irrevocable. Volviendo a afirmar que del Estado es de quien debe girar la prestación de los servicios, pero es importante en la actualidad tener también incorporados a todos los particulares que con su poder económico y material auxiliien en sus funciones al municipio, sin que se atente a su autonomía municipal.

### 1.3 ELEMENTOS.

Por lo que se refiere a los elementos del servicio público, Serra Rojas conceptúa lo siguiente: "La profunda transformación que se opera en el Estado y en la sociedad actuales, necesariamente están afectando las nociones fundamentales del Derecho Administrativo y en particular a la noción del servicio público...".<sup>11</sup>

Más adelante cita como elementos de los servicios públicos los siguientes:

\*"Generalidad.- Todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los

---

<sup>10</sup> Agustín G. Montaña. Manual de Administración Municipal, México, Trillas, 1978, p.37

<sup>11</sup> Serra Rojas, Andrés. Op.Cit., p. 100

rigen, es decir, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones del mismo.

\* *Uniformidad o Igualdad.*- Todos los habitantes tienen derecho a presentaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos determinados por la ley.

\* *Continuidad.*- El servicio no debe interrumpirse. El artículo 123 apartado A, fracción XVIII exige que en los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y de Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión de labores en cuanto servicios públicos manejados directamente por el Estado; el mismo precepto en el apartado B, fracción X, reconoce a los trabajadores el derecho de huelga, en los términos de las leyes reglamentarias... es decir de acuerdo con su estatuto.

\* *Regularidad.*- El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o reducción. El servicio debe manejarse conforme a reglas.

\* *Obligatoriedad.*- Es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio. Este carácter no es uniforme en la doctrina.

\* *Persistencia.*- Que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivamente persistente.

\* *La gratitud del servicio.*- El servicio público debe ofrecerse al público sin la idea de lucro, aunque esta idea se ha venido transformando por el elevado mantenimiento del

servicio. Algunos servicios públicos y los de tipo industrial y comercial requieren de un régimen financiero adecuado: tasas, exenciones, servidumbre o el monopolio de su explotación".<sup>12</sup>

Estos son los elementos que deben de llevar consigo cualquier tipo de servicio que presuma de ser, precisamente, público.

#### 1.4 CLASIFICACION.

Andrés Serra Rojas señala que los servicios públicos pueden clasificarse en cuatro grandes categorías de la competencia de los diversos organismos del Estado Federal Mexicano que son los siguientes:

- A).- Servicios Públicos Federales;
- B).- Servicios Públicos de las Entidades Federativas;
- C).- Servicios Públicos Municipales; y
- D).- Servicios Públicos Internacionales.

A).- Por lo que se refiere a los servicios públicos federales, los vamos a clasificar de la siguiente forma:

A.1).- Exclusivos. Con el carácter de monopolios como en el caso del artículo 27 Constitucional en materia de petróleos, energía eléctrica y los diversos casos que señala el artículo 28 de la propia Constitución, correos y telégrafos, y un Banco único de emisión.

---

<sup>12</sup> Idem., p. 101

A.2).- Concurrentes con los particulares. Es decir, siendo de la competencia federal es el Estado quien puede organizar los servicios, ya sea atendiéndolos directamente o concesionándolos a los particulares. Los servicios de radiodifusión, teléfonos, se manejan por los particulares de acuerdo con sus respectivas concesiones.

A.3).- Concurrentes con las demás Entidades. Hay determinadas materias que no son de la exclusiva competencia federal, pero sin embargo, son atendidos por las autoridades federales, locales y municipales: educación pública, turismo, caminos, salubridad, etc.

B).- Los Servicios Públicos de las Entidades Federativas. El artículo 124 de la Constitución Política establece: que las facultades que no están expresamente por esta constitución se entienden por reservados la competencia a los Estados, que regulen y formen los servicios públicos locales, que deben ser regulados por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados.

C).- Los Servicios Públicos Municipales. Son las organizaciones que atienden directamente los problemas que afectan al manejo de la ciudad, o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado, policía, transportes, jardines, etc.

D).- Los Servicios Públicos Internacionales. Son creados por la acción de la Organización de las Naciones Unidas en determinadas ramas que interesan a todas las naciones. Los Servicios Públicos Internacionales son organizaciones que se regulan por convenios entre los Estados, tales como problemas sanitarios, educativos, asistenciales, económicos y otros.<sup>13</sup> Existe otra importante clasificación de los servicios públicos, los llamados propios e impropios. El mismo autor señala:" Los servicios públicos propios son los servicios prestados directamente por la administración pública, como el servicio de agua potable, o a través de instituciones descentralizadas como el metro, los abastos o el servicio de transporte eléctricos urbanos, o por medio de concesiones como el servicio de transportes urbanos y otros. Y los llamados impropios satisfacen una necesidad de interés general y corresponde a la actividad privada, regulada por leyes y reglamentos como el servicio de farmacias, panaderías, lecherías, supermercados, etc."<sup>14</sup>

El autor García Oviedo establece otra clasificación de los servicios públicos.

1.- Por razón de su importancia son esenciales por que se relacionan con el cumplimiento de los propios fines del Estado (servicios de defensa nacional, policía, justicia, etc).

---

<sup>13</sup> Serra Rojas, Op. Cit., p.112

<sup>14</sup> Ibid, p. 113-114

2.- Necesarios y voluntarios son aquellas que las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos.

3.- Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos. Son aquellos servicios cuyo uso a los particulares son por supremos motivos de interés social, y esto ocurre con los seguros sociales obligatorios, el alcantarillado, la instrucción primaria. Los segundos son aquellos servicios que quedan libre a la voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles, etc.).

4.- Por razón de su competencia, se dividen en exclusivas y concurrentes. Los exclusivos solo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por su encargo: (policía, defensa nacional, correos, telégrafos, etc.). Los concurrentes, se refieren a las necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular: educación, beneficencia y asistencia social.

5.- Por la persona administrativa de quien depende, se dividen, de acuerdo con nuestro marco jurídico: Federales, Estatales y Municipales.

6.- Por razón de los usuarios se clasifican en: generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, todos pueden hacer uso de ellos (ferrocarriles, correos, telégrafos). Los segundos solo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia y beneficencia).

7.- Por la forma de aprovechamiento: hay servicios que benefician a los particulares y se utilizan estos términos

que es "uti singuli", mediante situaciones concretas y determinadas y "uti Univerpi" son los que satisfacen de una manera general las necesidades.<sup>15</sup>

Agustín Montaña señala: que cada Estado se tienen bases y criterios diferentes. En una forma general podemos clasificar los principales servicios públicos proporcionados por el municipio según las siguientes necesidades:

A).- Necesidades Básicas. estas necesidades deben ser cubiertas en coordinación con el Estado y Federación.

a. Agua potable.

b. Vivienda.

c. Educación.

B).- Necesidades habitacionales:

a. Planificación y zonificación.

b. Reglamentación de construcciones particulares.

c. Alcantarillado.

d. Banquetas y pavimentos.

e. Alineamiento.

f. Nomenclatura de calles.

g. Reglamentación de ruidos molestos.

C).- Necesidades Educativas:

a. Construcción y sostenimiento de escuelas.

b. Cursos escolares.

c. Vigilancia de la asistencia escolar.

D).- Necesidades Sanitarias:

---

<sup>15</sup>Acosta Romero, Op. Cit., p.337

- a. Limpia.
- b. Reglamentación de la contaminación ambiental.
- c. Hospitales, maternidades, hospicios, manicomios y guarderías infantiles.
- d. Centros de higiene.
- e. Hoteles, casas de huéspedes, baños, peluquerías y similares.
- f. Rastros.
- g. Mercados.
- h. Panteones.
- i. Molinos de nixtamal y expendio de masas.
- j. Lavaderos públicos.
- k. Expendio de comestibles y bebidas.
- i. Control y vigilancia de bebidas embriagantes.
- E). Necesidades de seguridad:
  - a. Vigilancia policiaca.
  - b. Centros de reclusión.
  - c. Explosivos, materias inflamables y calderas.
  - d. Elevadores.
  - e. Bomberos
- F).- Necesidades económicas:
  - a. Licencias de funcionamiento comercial.
  - b. Control de vendedores y artesanos ambulantes.
  - c. Bolsa de trabajo.
  - d. Horario comercial.
  - e. Rótulos y anuncios.
- G).- Necesidades sociales, culturales y deportivas.

- a. Edificios públicos.
- b. Obras públicas.
- c. Campos deportivos.
- d. Parques, Jardines y paseos.
- e. Ampliación y ornato de vías públicas.
- f. Reglamentación de espectáculos.
- g. Juntas patrióticas y de acción cívica.<sup>16</sup>

Sin duda alguna esta clasificación es la más amplia encontrada ya que integra los elementos económicos, financiero y jurídicos, aspectos básicos en el desarrollo del municipio.

Los conceptos vertidos por estos autores son exposiciones claras que corresponden a la época actual, en donde es importante que el Estado satisfaga las necesidades mínimas de la ciudadanía pero sobre todo llegar a los centros de población más necesitadas o carentes de servicios, volviendo la vista una vez más hacia los particulares para que tengan la misma responsabilidad y obligación de cubrir las necesidades del habitante sin alterar la norma jurídica que nos rige.

Por otra parte, el autor García Oviedo se une a los conceptos e ideas de Serra Rojas, en donde ambos tienen la preocupación que el contexto económico y material del Estado o sea el "uti universi" llegue plenamente y si contratiempos a la ciudadanía que es la "uti singuli". Todo encierra en la

---

<sup>16</sup>Montaño, Op. Cit., p.37

utilidad y servicio que se le puede dar, y como se podrá apreciar que la gama en la clasificación de los servicios públicos municipales es muy amplia y por ende muy pesada de cumplir.

En la actualidad y con la personalidad que se le han dado a los servicios públicos municipales, estos deben de ser autosuficientes económicamente y ya no depender solamente de los impuestos para poder proporcionarlos, ya que es poco el presupuesto y mucha la necesidad.

## CAP. II DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

### 2.1 EL MUNICIPIO Y SU CLASIFICACION.

A través de la investigación se han encontrado diversas clasificaciones del municipio, sin embargo nos basaremos en la de Gustavo Martínez Cabañas que los clasifica de la siguiente manera: en Metropolitanos, Urbanos, Semiurbanos y Rurales, en función de los siguientes indicadores: principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuesto de ingresos y egresos y las características de los asentamientos humanos.

a).- MUNICIPIO METROPOLITANO. Se caracteriza por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y poblacional del país, por ejemplo, los municipios limítrofes con el Distrito Federal.

b).- MUNICIPIOS URBANOS. Estos concentran las ciudades más importantes del país, las capitales de las entidades federativas; en ellas se concentran las principales actividades industriales, comerciales y de servicios de cada Estado.

c).- MUNICIPIOS SEMIURBANOS. En ellos se llevan a cabo actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano. predominando en muchos casos las actividades agropecuarias, forestales o pesqueras que se combinan con la pequeña

industria, artesanías, comercio y servicios que, generalmente se derivan de actividades primarias.

c).- MUNICIPIOS RURALES. Son comunidades de menos de 25 mil habitantes y es donde se encuentran concentrada toda la problemática económica, social, política y administrativa del país. Su economía se basa en la agricultura y las artesanías.<sup>17</sup>

## 2.2 REFORMAS Y ADICIONES CONSTITUCIONALES DE 1983 EN \_ MATERIA MUNICIPAL Y DE SERVICIOS.

En fecha 3 de febrero del año de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas al artículo 115 constitucional y dentro de la exposición de motivos cabe destacar lo siguiente: El municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva con su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora,

---

<sup>17</sup>Gustavo Martínez Cabañas. La Administración estatal y Municipal, 2a: ed., INAP, México, 1985, p. 234

actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. Como nos dice el maestro Jorge Sayeg: "No requerimos una nueva institución: tenemos la del municipio...el municipio libre fue plasmado en nuestra constitución... se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se deseaba que fuera la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo".<sup>18</sup>

Efectivamente, la fracción primera del precepto constitucional que nos ocupa, conservó del texto anterior, como forma de gobierno constitucional, el Ayuntamiento de elección popular directa, proscribiendo, asimismo, la existencia de autoridades intermedias entre el municipio y el Estado; conservo también el dictado de las mismas medidas con respecto a la renovación periódica de presidentes municipales, regidores y síndicos, sobre la base democrática que garantiza su relativa reelegibilidad.

En relación a lo establecido en la fracción III del nuevo artículo 115 constitucional Jorge Sayeg nos dice a ese respecto: "Efectivamente, además de la enumeración que en dicha fracción se hace de los servicios públicos que quedan a cargo de los municipios, se establecen las llamadas mancomunidades municipales, que en otros países han venido probado ya sus positivos resultados... Por lo que toca a la

---

<sup>18</sup>Jorge, Sayeg Helu. El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México 1808-1988, FCE, México, 1981, p.117

enumeración que la fracción hace de los servicios públicos municipales, representa ello un manifiesto avance sobre el anterior texto constitucional".<sup>19</sup>

El anterior texto constitucional para nada se ocupa del señalamiento de dichos servicios públicos; la tendencia centralizadora de antaño llevó bien a la Federación, bien a los Estados, a absorber muchos de los servicios que por esencia pertenecen al municipio; pero parece que hoy, existe el empeño de una verdadera descentralización de la vida nacional, y debe, de reconquistar el municipio, el ámbito de actividad administrativa que le corresponde.

Y la enumeración que, de dichos servicios públicos precisa el texto constitucional, no es limitativa. Se trata de servicios mínimos, pues en su renglón 1), de la propia fracción III del 115, otorga competencia al municipio para ocuparse de los demás servicios que las Legislaturas locales determinen de acuerdo con sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera; es decir, que serán las propias condiciones específicas de cada municipio, las que determinen cuales servicios pueden agregarse a los que señalan en el propio texto constitucional.

El nuevo texto de la fracción cuarta del precepto constitucional que nos ocupa consignó, por fin, dicha "esfera económica mínima" al hacer seguir a la ya clásica expresión

---

<sup>19</sup> Ibid, p. 118

de que: "Los municipios administrarán libremente su Hacienda", un señalamiento preciso de las varias fuentes de ingreso que corresponden de manera exclusiva a los Ayuntamientos así se señalan:

- a) El rendimiento de los bienes que le pertenezcan.
- b) Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- c) Las participaciones federales que les correspondan como arreglo a la Ley.
- d) Los ingresos derivados de la presentación de servicios públicos a su cargo. Como un complemento necesario a este señalamiento se establece en el siguiente párrafo de la fracción que analizamos, la prohibición a las leyes federales para establecer las contribuciones sobre la propiedad de inmuebles y de los derechos de prestación de servicios públicos, así como la prohibición tanto a las leyes federales cuanto a locales para establecer exenciones o subsidios sobre dichas contribuciones.

Las fracciones quinta y sexta del artículo establecen los principios básicos para el desarrollo urbano municipal.

De manera general se puede desprender, de esta reforma de 1983, que se pugna por impulsar en forma más real a la institución que es el municipio, evitando la concentración del poder en manos de unos cuantos, se le dota de mayores elementos económicos, materiales, legales, para

que cumpla plenamente con su contenido en su capítulo esencial que marca: "Que el municipio es la base de la organización del Estado en México".<sup>20</sup>

Partiendo de lo anterior, la reforma a este artículo fortalece a la célula federal, por un lado le otorga mayor libertad, por la otra autonomía en su actividad interna, pero sobre todo se le apoya con más y mejores recursos para su población. Es importante señalar que en el campo, que a nuestra investigación compete, se observa que se le da un mayor impulso y atención a los Servicios Públicos Municipales, en donde "viene a marcar el inicio de un importante trabajo de adecuación jurídica y administrativa, que tiene que realizar tanto los gobiernos estatales como los Ayuntamientos, ya que hasta ahora la prestación de algunos servicios públicos se venía haciendo simultáneamente, en muchos de los casos, por parte de la federación, los estados y municipios".<sup>21</sup>

El municipio se va encaminando a la Autonomía en su Administración Municipal, en donde se permiten las concesiones, lo que antes ni siquiera los tocaba, por carecer de material legal, o por que no se le veía un interés más allá del ordenamiento constitucional. En esas reformas se inició con los famosos Convenios Unicos de Coordinación entre

---

<sup>20</sup>Ibid, p. 137

<sup>21</sup>Armando, Gómez Benitez. *La prestación de los servicios públicos municipales, en Municipio libre y descentralización de la vida nacional*, INAP (Gazeta mexicana de administración pública 12-13), p.66

la Federación, los Estados y los Municipios que en cierta medida y tiempo resultaron positivos, ya que fortalecieron al municipio en la medida del apoyo que se les brindara.

Cabe señalar hoy en día, que con la interpretación y apoyo que el Gobierno Federal y Estatal le esta dando a este artículo y con la nueva apertura para que los particulares se incorporen a los programas del sector público, se abre una nueva etapa moderna para que los grupos del sector particular o grupos de poder económico inviertan en los planes y programas de los municipios apoyandolos, tal es el caso de carreteras, concesión de limpia, transporte, introducción de red de drenaje y agua potable, administración de panteones y mercados etc. Sin duda alguna un proyecto muy ambicioso, que bien organizado, controlado y bien programado, pero sobre todo, aislado de la corrupción, puede dejar no solo buenos frutos al municipio, sino un nuevo estilo de entender la legalidad municipal.

### \_ 2.3 FORMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS \_MUNICIPALES.

La prestación de los Servicios Públicos por parte de los municipios, se a considerado tradicionalmente como una de las funciones básicas de los Ayuntamientos (aunque no se había aplicado).

Hoy en día, al interior de los municipios el problema principal es la escasez de recursos propios y la insuficiencia de las participaciones estatales y federales

para cubrir los costos de los servicios públicos. Aunado a ello se encuentra la mala distribución de los recursos dentro del municipio.

La forma de prestación de los servicios públicos se ha venido desarrollando no al impulso de una teoría sino al reclamo de las necesidades mismas.

La prestación de los servicios públicos puede brindarse de dos formas: directa o indirecta. Se considera de manera directa, cuando es el propio municipio quien a través de sus unidades administrativas realiza la prestación de los servicios públicos. Esto es lo que hasta ahora viene funcionando, cada vez peor por que cada día es menos el presupuesto.

Cada Ley Orgánica Municipal dispone el tipo de servicio que puede prestarse de forma indirecta, ello se concibe con la autorización del Ayuntamiento. Dentro de esta forma existen varias alternativas que, bien adecuadas, pueden representar un avance tanto en la prestación de los servicios como en las finanzas de los municipios y son:

**Concesión:** Es el acto por el cual se concede a un particular, el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado. Esta es la medida que se adecúa más a las exigencias actuales, debido a que se tiene el control sobre los particulares en la prestación de algún servicio, y se obtienen ingresos al otorgar la misma concesión.

**Colaboración:** Dentro de esta mecanismo existen dos alternativas, el convenio Estado-municipio y la asociación municipal.

a). *A través del convenio.* El municipio se coordina con el Estado a fin de transferir total o parcialmente la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y humanos, les resulta difícil de atender en forma directa.

La posibilidad de celebrar convenios de coordinación Estado-municipio tiene como base la fracción VI del artículo 116 Constitucional; y en las constituciones estatales respectivas, se establece la misma posibilidad para el Estado.

Existen determinados casos en que el Gobierno Estatal concurre junto con los Ayuntamientos, en la atención de servicios públicos, tales como:

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

\* Si los actos o hechos del servicio público, tiene efectos más allá del ámbito municipal o del propio Estado.

\* Por causas de interés público determinadas por el Congreso Local.<sup>22</sup>

b). *La asociación municipal.* Es la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa. Tiene por

---

<sup>22</sup>Secretaría de Gobernación. Gobierno y administración municipal en México, CEDEMUN, México, p.278

objeto únicamente la prestación de algún servicio público que un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente, por la complejidad o insuficiencia de recursos o bien, que resulte más rentable prestarlo de manera coordinada.

Su base constitucional se encuentra tanto en el ámbito federal como en la estatal condicionándola a un acuerdo entre municipios y debe sujetarse a la Ley Orgánica Municipal o a una ley especial que expidan las Legislaturas locales con bases determinadas.

**Organismos descentralizados:** Son aquellos que creados por iniciativa del Ayuntamiento y aprobados por la Legislatura del Estado, con el fin de cumplir una función específica; ya sea que garantice la explotación de bienes o recursos propiedad del municipio; impulsando la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de seguridad y asistencias sociales.

*Características de los organismos descentralizados:*

- \* Poseen personalidad jurídica y un patrimonio propio.
- \* Gozan de cierta autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones.
- \* Están capacitados legalmente para contar con una estructura administrativa independiente de la del Ayuntamiento.
- \* Operan con reglamento interior propio.<sup>23</sup>

**Empresa Paramunicipal:** Son entidades que crea el Ayuntamiento en acuerdo de cabildo y cuando lo disponga la ley, con la

---

<sup>23</sup> Ibid, p. 282

aprobación del Congreso del Estado para la prestación de algún servicio público.

Esta forma de prestación funciona para aquellos servicios en los que existe la posibilidad algún beneficio material para el municipio, como podrían ser los mercados y centrales de abasto, rastros, panteones, limpia y transporte público, etc. Aunque este tipo de servicio podría funcionar, no lo consideraría adecuado debido a la gran corrupción que impera, no solo en los ámbitos del municipio, sino en todos los niveles de la administración pública en todo el país.

**Brigadas sociales y de servicios:** Es la colaboración comunitaria en la realización de obras y servicios públicos. Para ello es necesario que el Ayuntamiento convoque a la comunidad de manera real y permanente, promoviendo y aceptando sus iniciativas y apoyando sus formas de organización para la prestación de servicios públicos.<sup>24</sup>

Como ya mencionamos, la prestación del servicio público, deberá ser realizado por el municipio, pero podrán concesionarse a personas físicas o morales pero que no afecten la estructura y organización municipal. No serán objeto de ningún tipo de concesión los servicios de seguridad pública y de tránsito.

Cuando los Servicios Públicos municipales sean prestados directamente por el Ayuntamiento, serán

---

<sup>24</sup> Ibid, p.285

administrados bajo la vigilancia del Presidente Municipal o de los órganos municipales respectivos, o en la forma que determine la Ley, sus reglamentos, o el propio Ayuntamiento. Cuando los Ayuntamientos deciden aplicar un sistema mixto de prestación de un servicio público, tendrá a su cargo la organización y dirección correspondiente, conforme a las disposiciones de los propios Ayuntamientos.

Los Servicios Públicos municipales que sean concesionados a particulares, se sujetarán a las disposiciones de la Ley Orgánica municipal, y a las que determine el Ayuntamiento.<sup>25</sup>

En el caso del Estado de México ha establecido que los municipios requieren de la Autorización de la Legislatura del Estado, para concesionar sus servicios públicos cuando el término de la concesión exceda del lapso de gestión del Ayuntamiento, para que no perjudiquen intereses de los servicios del municipio.

La prestación de Servicios Públicos están organizados de tal manera que emanan de la Administración Pública, y es por ello que se encuentran en una ley o reglamento.

---

<sup>25</sup>Presidencia de la República. Manual de administración municipal, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1981, p.66

### CAP.III EL FACTOR ECONOMICO DENTRO DEL MUNICIPIO.

#### 3.1 PROBLEMATICA ECONOMICA DENTRO DEL MUNICIPIO.

Uno de los problemas principales actuales que vive el país es su mala economía, lo que repercute en todos los sectores, lo que obliga a buscar nuevas fórmulas para tratar de solventar las necesidades correspondientes, y el municipio no es la excepción. Vamos a analizar algunos factores que han influido en la economía de estos.

Este problema económico en México en los últimos años se ha caracterizado por un desarrollo desigual en las diversas regiones que integran al país. El Estado de México se encuentra en la misma situación, lo que ha provocado que la riqueza nacional se concentre en unas cuantas regiones y en un porcentaje reducido de la población originando una problemática económica.

El problema de los municipios se expresa en la ubicación de las áreas económicas, donde se encuentra infraestructura y en donde, ni siquiera existen todos los servicios que satisfagan el interés general. Por lo que la vida económica se ha tendido a localizarse, históricamente, en los grandes centros de población, accesible en cuanto su comunicación.

Se han creado así, dos tipos de zonas:

a.- zonas de concentración económicas rentables a la inversión y,

b.- zonas atrasadas e incomunicadas que no ofrecen ningún tipo de interés a los inversionistas.

Esta desequilibrio regional ha provocado efectos negativos tanto a nivel de la producción como de la distribución.

La problemática municipal, en el Estado, requiere tomar en cuenta todos los factores y las grandes diferencias que existen, de una zona a otra, aunque formen parte de una misma entidad federativa, ya que es un gran esfuerzo de análisis y de sistematización que integran los 122 municipios en el Estado de México.

Se debe hacer patente de las necesidades de los servicios públicos que tienen las comunidades de los diferentes tipos de municipio, ya que es una situación problemática política, administrativa y financiera que se enfrentan en términos generales los Ayuntamientos de cada categoría municipal por lo que procedemos a hacer un análisis de la problemática económica de los municipio, de acuerdo a las categorías en que los clasificamos anteriormente tomando en cuenta sus factores causales.

### 3.2 EL MUNICIPIO Y SUS ASPECTOS SOCIALES, ECONOMICOS, POLITICOS Y GEOGRAFICOS.

Dentro del capítulo anterior abordamos lo referente a la clasificación del municipio, ahora los vamos a considerar en un análisis de su problemática económica sustentado en sus aspectos sociales, económicos, políticos y geográficos, es decir, los factores que influyen para que

esta institución, cimiento de nuestro sistema de vida, no funcione como debiera.

Tenemos así que, en el Municipio Metropolitano el factor determinante es el grado de desarrollo económico que han alcanzado debido a la magnitud de actividades productivas que tienen lugar en sus jurisdicción, principalmente, en el sector secundario y terciario, es decir, actividades industriales, comerciales y de servicios, como en las áreas urbanas del Estado ( zona metropolitana de la ciudad de México ), donde se ha establecido el 80% de la planta industrial del país.

De igual forma, en esos municipios se desarrolla un cuantioso volumen de actividades comerciales y de servicios que va más allá de los límites del Estado, puesto que alcanzan importancia a nivel nacional.

En lo que respecta a los municipio urbanos estos concentran poblaciones que fluctúan entre los 100 mil y 500 mil habitantes que tiene su base económica en la pequeña y mediana industria, en el comercio y los servicios principalmente.

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

petrolera o con la creación de polos de desarrollo turístico.<sup>26</sup>

Los anteriores son factores que propician un crecimiento de las áreas urbanas, la cual representa para los Ayuntamientos respectivos un cierto volumen de necesidades y demandas de servicios públicos por establecerse.

En este tipo de municipios se tiene poca investigación, centrandose más en los metropolitanos, aunque en estos se tienen los elementos para su desarrollo, los cuales, hasta ahora no se han considerado pasando a depender, exclusivamente, del presupuesto asignado por el Estado para sus necesidades; es en este tipo de municipio sobre el que vamos a enfocar nuestra investigación.

En los municipios suburbanos hay un predominio, en muchos casos de actividades agropecuarias, forestales o pesqueras que se combinan con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios que, generalmente se derivan de actividades primarias.

En estos municipios habitan núcleos de 25 mil a 100 mil habitantes que enfrentan graves carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para servicios públicos, ya que en términos generales esos municipios cuentan con redes limitadas de agua potable, drenaje y energía eléctrica, no tienen instalaciones adecuadas para mercados, rastros y su aspecto urbano deja mucho que desear,

---

<sup>26</sup>Martinez Cabañas, Op.Cit., p.229

sus viviendas, calles, alumbrado público y otros servicios, conservan las características rurales y funcionan con grandes deficiencias.

Además existen graves problemas sociales, como consecuencia del bajo nivel de desarrollo económico; no existen suficientes escuelas, centros asistenciales y sobre todo, fuentes de empleo, lo que a su vez da lugar a corrientes migratorias hacia áreas urbanas o metropolitanas.

Dentro de los municipio rurales, sus principales actividades productivas están relacionadas con el sector primario es decir, agricultura, ganadería, pesca y minería. Estas actividades resultan poco redituables para las comunidades, por lo que en esos municipios se tienen bajos índices de ingreso per cápita y sufren presiones sociales.

En la mayoría de estos municipios está presente el fenómeno de la dispersión rural, que en la existencia de pequeños núcleos de población, asentados en áreas determinadas y que no cuentan con vías ni medios de comunicación entre unos y otros.

De acuerdo con algunos datos, el gran problema es la concentración de los habitantes en espacios territoriales mínimos, en relación a la dispersión existente en el conjunto de los demás municipios. Esto a su vez dificulta el acceso de grandes núcleos de población a las oportunidades de empleo, educación, salud, alimentación y vivienda, y para los gobiernos estatales y municipales, representa un obstáculo mayúsculo para hacer realidad las políticas de igualdad y de

bienestar social, con los consecuentes efectos de malestar y conflicto social presentes en un gran número de municipios mexiquenses.

Ahora bien, para poder dar mayor vigor al municipio además de darle autonomía política, es necesario, también, darle su autonomía financiera sin dejar de ser relevante el aspecto político: "Es evidente que a través de los años, desde 1917, el municipio ha perdido poder y autonomía como espacio de expresión política local, debido principalmente a la exclusiva centralización política que caracteriza a los procesos cívicos y políticos del municipio, tal es el caso de los electorales en los que se practicaba la imposición de candidatos al gobierno municipal y la falta de respeto al voto, medidas que han provocado la apatía de los ciudadanos en la participación política y ha conducido paulatinamente, a un cuadro de falta de interés y cultura cívica haciendo que el municipio pierda su posición de instancia de gobierno, para quedar reducido a un simple ámbito administrativo. Por lo tanto, es necesario rescatar el poder local de los municipios, a través del ejercicio y el respeto democrático a los derechos de la ciudadanía".<sup>27</sup>

También Martínez Cabañas considera que, son cuatro los principales problemas del municipio: Organización Municipal, Hacienda Pública Municipal, Obras y Servicios Públicos y la Seguridad Pública, afirmando y concluyendo con

---

<sup>27</sup> Ibid, p.234

lo siguiente: "En suma, el Municipio de hoy tiene grandes carencias y también grandes retos. Todo eso lo podrá enfrentar y superar en la medida que exista una verdadera política de fortalecimiento municipal que le garantice la capacitación y la asistencia técnica necesaria y el respeto y reconocimiento justo del gobierno estatal y federal".<sup>28</sup>

Definitivamente, la solución a la problemática del país, es sumamente grande como grande es el problema; se esta pasando por un verdadero esfuerzo de descentralización de la Federación a los Estados y de estos a los Municipios, pero todavía el camino es muy largo de recorrer.

El proceso de descentralización se deberá operar en dos sentidos, uno, en donde el municipio sea el que propicie la desconcentración económica en beneficio de todas las comunidades posibles, pero principalmente las de menores recursos y más necesidades, lo anterior mediante una planeación real e integral, en donde la Federación, el Estado y los particulares se unan en éste despliegue de trabajo, sin alterar la autonomía del municipio y sin deteriorar sus recursos; y otro, forjando en los lineamientos legales, de tal manea que lo que de todo esto se desprenda no se incurra en el error judicial o a la ilegalidad justificada. Todo dentro de las normas, nada fuera de ellas.

Las reales demandas deben de ser recogidas por los representantes legales del municipio, y es a estos, quien

---

<sup>28</sup> Ibid., p.235

corresponde decidir por los asuntos internos, dando y atacando en prioridades. Recordando que el municipio es la base de nuestro sistema político, de su solidez dependerá, en gran parte, el desarrollo del Estado. Las funciones del municipio y del Estado deben de estar lo más cerca de la vida social, pero esta no podrá ser eficaz sino se respeta la vida propia del municipio y de sus habitantes.

Se debe de restituir plenamente sus derechos y sus poderes a los Ayuntamientos para que este encauce su actividad libremente en favor del desarrollo de las municipalidades.

### 3.3 LA HACIENDA PUBLICA DENTRO DEL MUNICIPIO.

Al hablar de problemas económicos, necesariamente se debe de analizar, lo referente a la Hacienda Pública, debido a que, en éste órgano se manejan los ingresos y las cuentas públicas tanto de la Federación, del Estado y del Municipio

Los problemas que aquejan a la Hacienda Pública Municipal son enormes y profundamente complejos, tan es así que son de trascendencia integral, como también debe de ser el enfrentamiento entre ellos.

Desde diversos enfoques, las dificultades del municipio adquieren jerárquicamente una importancia relativa, pero indudablemente el preeminente problema económico es,

desde cualquier punto de vista, determinante. Es cuestionable la desigual posición de los municipios urbanos a la precaria situación de los rurales y aún así ambos necesitan de un apoyo sólido y continuo para hacer frente a sus necesidades. Son innumerables los obstáculos que deben salvar para alcanzar fondos y cumplir parcialmente con sus requerimientos.

La Hacienda Pública Municipal recibe ingresos bajo sus diferentes tipos y conceptos, que resultan raquíticos para solventar las carencias que padece. Es por ésta causa que, aunque existen sistemas de apoyo económicos y financieros al municipio por parte de la administración estatal y federal son insuficientes o mal administrados, por lo que se tiene que hacer un análisis de fondo para encontrar los elementos que logren coadyuvar las economías municipales.

Estas contribuciones por parte del Estado y la Federación se llevan a cabo en forma permanente, a través de mecanismos enmarcados en diferentes programas o convenios, dedicados a diversos aspectos y necesidades.

#### A.- INTEGRACION DE HACIENDA.

Hasta antes de las reformas de 1983, la Hacienda Municipal se integraba en base a lo dispuesto en los Artículos Constitucionales 115, Fracción II y 27, Fracción VI párrafo primero, que establecían:

"Artículo 115, Fracc. II. Los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de

las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales.

Artículo 27, Fracc. VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".<sup>29</sup>

Estos lineamientos quedaban inutilizados al existir de hecho, un tremendo centralismo administrativo y político lo que redituaba obstáculos para el buen funcionamiento de la Hacienda municipal.

La Hacienda Municipal es un aspecto muy importante en la organización administrativa municipal, ya que es determinante que el municipio cuente con elementos necesarios o idóneos para su supervivencia y progreso, es por ello que se debe facilitar a los Ayuntamientos los medios para superar su situación financiera y lograr el mayor aprovechamiento de sus recursos humanos y materiales, asimismo, los Gobiernos de cada Estado deben de coadyuvar a la solución de la necesidades más apremiantes de los Ayuntamientos y por consecuencia lógica del municipio, a través de la creación de esos fondos de apoyo municipal.

Pero la canalización de recursos no solo deben de provenir del Estado sino que También surgen de la sociedad. Por un acto unilateral del gobierno basado en el artículo 31,

---

<sup>29</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa, México, 1972, p.27 y 98

fracción IV de la Constitución Política Federal, se obliga a los particulares a: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De esta manera lo sociedad contribuye en:

- \* Por el pago de contribuciones que marca la ley.
- \* Por la prestación de servicios a la comunidad.
- \* Por colaboración voluntaria de los propios particulares.
- \* A través de la participación en los impuestos correspondientes a los otros niveles de gobierno.
- \* Por subsidios que le sean concedidos.
- \* Subsidios incondicionales y condicionales.
- \* Transferencias".<sup>30</sup>

A continuación se mencionará los bienes e ingresos que formaban la Hacienda Municipal, de acuerdo a lo establecido en la generalidad de las leyes orgánicas municipales, hasta antes de las Reformas de 1983.

1. Panteones
2. Arrendamiento.
3. Multas.
4. Derechos sobre Registro Civil.
5. Derechos sobre Registro de la Propiedad.
6. Impuestos adicionales sobre obras materiales.
7. Mercados.
8. Rastros.

---

<sup>30</sup>Secretaría de Gobernación. El municipio mexicano, CNEM, México, 1985, p.268

9. Licencias y permisos al comercio.
10. Impuestos sobre diversiones.
11. Bienes muebles o inmuebles destinados a los servicios públicos municipales.
12. Rentas y producción de bienes municipales.
13. Capitales y créditos a favor del municipio, así como donaciones, herencia y legados.
14. Productos y rendimientos de sus bienes patrimoniales.
15. Bienes de uso común municipal.
16. Bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
17. Contribuciones que percibían por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal y las que decretara la Legislatura y otras disposiciones legales relativas.<sup>31</sup>

La verdad que los ingresos parecen ser abundantes y suficientes pero de acuerdo con la Ley de Hacienda Municipal y a lo decidido por el Congreso de cada Estado, un buen porcentaje pasaba a manos del Gobierno Estatal, que es cuando más debería de estar en manos del Municipio, y así, dejando escasos recursos a los Ayuntamientos, insuficientes para la realización de sus actividades correspondientes.

Por ejemplo se analizan algunos de los ingresos que, aunque existe el rubro, no generan ningún aporte, hay otros que son frecuentes y algunos que son mínimos, por ejemplo, tenemos los rastros ya que se encuentran en todos

---

<sup>31</sup> *Constitución Política, Op. Cit., p.99*

los municipios, y muchos de ellos trabajan en forma clandestina; En nuestras provincias se presentan las diversiones más usuales que son ferias y circos y cuyas características principales es que son transitorios y son presentaciones anuales; otro tipo de ingreso son los panteones, que también es mínimo, así como los ingresos por derechos del Registro Civil.

#### B.- LA HACIENDA PUBLICA A PARTIR DE 1983.

El texto anterior del Artículo 115, daba Facultad a las Legislaturas locales y a las dependencias económicas del sector federal centralizado para intervenir en la determinación del monto de los recursos que le correspondía al municipio y a los que podían destinar.

Es por ello que la Fracción IV, a partir de 1983, enumera los rubros fiscales que los municipios habrán de percibir de acuerdo con el espíritu de las reformas; la órbita de actividades del Ayuntamiento es aplicada para permitirle aprobar su presupuesto de egresos, es decir, disponer libremente de sus recursos destinándolos a los fines que el propio gobierno municipal determine. Esto definitivamente representa un inmenso avance por que, únicamente es el municipio quien va a decidir sobre sus ingresos y al mismo tiempo de sus egresos.

"Fracción IV. Los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de

las contribuciones y otros ingresos que la Legislaturas establezcan a su favor, en todo caso:

a). Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b). Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo".<sup>32</sup>

Las Leyes Federales ya no limitan la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni considerarán exenciones en relación con las mismas.. "Las leyes locales no concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, no de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

---

<sup>32</sup>Brigitte, Boehm de Jameiras [Coord.]. El municipio en México, Colegio de Michoacán, México, 1987, p.178

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas; los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base con sus ingresos disponibles".<sup>33</sup>

El ámbito tributario, desde el Constituyente de Querétaro, se manifestó por la preocupación por darle autonomía financiera a los municipios, como fundamento de la libertad política, pero siempre inmerso en un pacto federal, sin embargo, la realidad que prevaleció desde entonces, es que el erario municipal se tomaba de acuerdo a las voluntades no normadas por el poder estatal. En cambio, la nueva Fracción IV enumera las fuentes tributarias, y amplía la posibilidad de ingresos nuevos que las Legislaturas locales pueden implementar. Esto, definitivamente, es lo que debe de aprovechar el municipio, buscar nuevos rubros de ingresos y estos los puede generar los servicios públicos.

La misma Fracción contempla la posibilidad de que los municipios convengan con los Estados, de manera que esos se hagan cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones de impuestos; disposición que evidentemente trata de resolver el problema de los municipios carentes de capacidad administrativa y fiscal. Es interesante enfatizar sobre el último párrafo de la Fracción IV, ya que por medio de ésta, faculta a las legislaturas locales para aprobar leyes de ingresos y las

---

<sup>33</sup> *Constitución Política, Op. Cit., p.100*

cuentas públicas de los Ayuntamientos, pero deja como facultad privativa de los propios Ayuntamientos el aprobar su propio presupuesto de egresos, de acuerdo con sus recursos e ingresos disponibles, circunstancia esta última, que reafirma la voluntad de autonomía para los programas municipales.

#### 3.4 CONVENIO DE COORDINACION FISCAL (RELACION MUNICIPIO, ESTADO Y FEDERACION).

La coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, debe de ser una tarea que verdaderamente se traduzca en una acción vital, para el desarrollo económico y social del país, y que incluso se encuentre prevista jurídica y administrativamente con el propósito de ponerla en marcha y de instrumentarla adecuadamente. De esta coordinación, el municipio debe de luchar por encontrar un lugar equivalente a las demás instancias de gobierno ya que municipios fuertes, estados fuertes y nación fuerte y viceversa.

Y asimismo, se establece convenio como lo señala la Ley de Coordinación Fiscal y dice así:"Artículo 2, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece ésta Ley. Dichos Estados y el Distrito Federal, participarán en el total de los impuestos federales, y en los otros ingresos que se

mencionarán mediante la distribución de los fondos que a continuación se indican:

I.- El 13% de los ingresos totales anuales que obtengan la Federación por concepto de impuestos y de derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, que constituirán el Fondo General de Participaciones. Este Fondo se incrementará con el tanto por ciento que represente, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El fondo general de participaciones se adicionará con un 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos. De este 0.5% participarán las entidades federativas y sus municipios, cuando aquellas se coordinen en materia de derechos. Los Estados que están adheridos al Sistema de Coordinación fiscal y se encuentran coordinados con la Federación en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, participarán adicionalmente 80% de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en la parte que colaboren en la recaudación de

dichos impuestos. De esta participación correspondera, cuando menos 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva.

II.- El 0.50% de los ingresos totales anuales que obtengan la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más el 3% del Fondo General de participación y otra cantidad igual a ésta última, con cargo a la Federación, constituirán al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Adicionalmente, las entidades participan en recargo sobre impuestos federales y en las multas por infracción a las Leyes Federales, que se señalen en los convenios o acuerdos respectivos, en la proporción que en los mismos se establezca.

En los productos de la Federación relacionados con los bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamientos de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

No se incluirán entre los ingresos totales anuales que obtenga la Federación, para los efectos de este artículo, los impuestos adicionales del 3% sobre el Impuesto General de Exportación de Petróleo Crudo y Gas Natural y sus derivados que llegase a cobrarse; 2% en las demás exportaciones y el impuesto del 2.5% sobre el valor base del Impuesto General de Importación, así como el derecho adicional del 5% sobre el hidrocarburo que se exporte. A dichas contribuciones, excepto el impuesto del 2.5% sobre el valor base del Impuesto General de Importación, se le dará la aplicación a que se refiere el artículo 2o-A de esta Ley".

"Artículo 2o-A. En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios, en la forma siguiente:

I. 25% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre impuesto general de exportación, a aquéllos donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los causan.

II. 95% a todos los municipios del país del derecho adicional sobre hidrocarburos y, en su caso, del impuesto adicional del 35 del Impuesto

General en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, en la siguiente forma:

a).- La tercera parte del monto de las participaciones a que se refiere el párrafo anterior corresponderá:

i. El 10% a los municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación.

ii. El 90% se destinará al formar un Fondo de Fomento Municipal.

b).- Las otras dos terceras partes incrementará dicho fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a los Estados que se coordinen en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los Estados de modo que cada uno reciba anualmente hasta una cantidad igual a la que le hubiera correspondido en el año inmediato anterior.

El incremento que tenga el Fondo de Fomento Municipal en el año para que se haga el cálculo, en relación con el año precedente, se distribuirá entre los Estados con base a las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Si el Fondo de Fomento Municipal fuera inferior al del año inmediato anterior, se distribuirá entre los

Estados en las mismas proporciones que les hubieran correspondido en ese año.

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las Legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir.

Las cantidades que corresponden a los Municipios en los términos de las fracciones I y II inciso a), subinciso i., se pagará por la Federación directamente a dichos municipios".<sup>34</sup>

Como hemos visto esta relación que existe entre Municipio, Estado y Federación se da por medio de las instancias. Pero, también, deja en claro que el municipio le corresponden participaciones presupuestales de la federación, sin embargo, la cuestión es ¿dónde están?. Esta interrogante se abre debido a que, actualmente no hay dinero ni para el pago de los funcionarios; sus cheques continuamente son retenidos y no se diga del presupuesto. Definitivamente esto es causa de la excesiva centralización, tanto administrativa como política, dependiendo del gobierno central y después del estatal, la autorización de la entrega de los presupuestos que legalmente le corresponden a los municipios, representantes directos del gobierno con la

---

<sup>34</sup>Ley de Coordinación Fiscal. Código Fiscal de la Federación, 36a. ed., Porrúa, México, 1986, p.278

sociedad. Y parece que hay muy poco por hacer, por que los Presidentes Municipales se deben de acatar a las disposiciones oficiales y nunca se va a arriesgar a algún veto, tanto económico como político.

Sin embargo no toman en cuenta que es una relación paralela, porque lo que le interesa al municipio le interesa, también, a la Federación y viceversa. "Las relaciones constitucionales las encontramos en lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución, en el sentido de que el Municipio es la base en la organización de las entidades federativas y que el Presidente de la República tendrá a su mano la fuerza pública en el Municipio donde residiere accidental o temporalmente. Asimismo, el artículo 31, Fracción IV que reconoce al Municipio como autoridad fiscal y sujeto activo de los créditos fiscales municipales, y el artículo 73, Fracción XXIX que establece la participación a los municipios de impuestos federales y locales.<sup>35</sup>

Estas son las bases que da nuestra constitución para las relaciones a ese nivel, entre el municipio y la Federación. Resumiendose de lo anterior, se puede establecer que, si existe la obligación de contribuir para los gastos públicos, no solo de la Federación, sino también para los Estados y los Municipios, lógico es también, exigir lo justo, aunque considero que eso es material de otro tema.

---

<sup>35</sup>Jiménez-Ottalengo. Op. Cit., p.25

## CAP. IV. EL FACTOR POLITICO DENTRO DEL MUNICIPIO.

### 4.1 MARCO JURIDICO.

El régimen jurídico de los Servicio Públicos es una forma de gobierno que corresponde a la Constitución de un Estado. Su buen funcionamiento reviste tal importancia para los Ayuntamientos ya que se han convertido en los responsables directos de la aplicación de dichos servicios como una función política significativa.

Es así como el sustento jurídico de esta actividad por parte del Ayuntamiento se fundamenta en las siguientes disposiciones:

A.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Es en el artículo 115, donde se encuentran las bases de la organización y el funcionamiento de los municipios; particularmente en lo concerniente a la prestación de los servicios públicos municipales.

La fracción II establece que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán obligaciones y por lo tanto, poseen un patrimonio propio que manejan conforme a diferentes disposiciones jurídicas derivadas del orden constitucional, asimismo significa una mayor libertad de desición, de acción y de atención a las necesidades de la comunidad.

También otorga a lo municipios la facultad para la expedición de los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos de servicios públicos municipales; ello tiene

como objeto, facilitar la vigencia del estado de derecho dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Por otra parte, la fracción III del mismo artículo precisa los servicios públicos que tendrá a su cargo el municipio, con el concurso del Estado cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes.

Se establece también la posibilidad de que los municipios de un mismo Estado se coordinen y asocien para la más eficaz prestación de los servicios que les corresponden, mediante acuerdos entre sus respectivas autoridades y con apego a la ley local.

Con estos elementos legales, no se explica, como el municipio no se ha "independizado", más del gobierno estatal y buscar, de manera propia, más recursos de acuerdo a las características y necesidades propias.

B.- Legislación estatal: En estas se encuentran las constituciones locales de las entidades y las leyes orgánicas municipales:

*Constituciones locales.-* Estas se ajustan adecuándose a lo establecido por la Constitución General, a la que no pueden contravenir. En general, señala las facultades que tienen los municipios para aplicar los bandos de policía y buen gobierno; los servicios públicos que tendrán a su cargo, además, de los que establece el artículo 115 Constitucional; así mismo, la posibilidad de coordinarse y asociarse tanto con otros municipios del mismo Estado como con el Gobierno estatal cuando el Ayuntamiento se encuentre imposibilitado

para llevar a cabo la prestación de los servicios o la realización de obras públicas o bien, cuando así convenga al desarrollo económico y social de la entidad.

Es dentro de esta instancia, donde los Ayuntamientos, en este caso del Estado de México, deben de pugnar para que le reconozcan más facultades, para poder proceder a legislar internamente de acuerdo a sus exigencias y características propias.

*Leyes Orgánicas Municipales.*- Estas cuentan con un apartado donde se especifica cuales son los servicio públicos que podrán prestar los ayuntamientos, así como su forma de prestación; son expedidas por la legislatura del Estado y su objetivo es reglamentar las normas de las Constituciones locales en lo referente al municipio; Cada Estado cuenta con una Ley Orgánica Municipal que en algunos casos se denominan Ley Orgánica del Municipio Libre o Código Municipal.

Respecto a la prestación de los servicios públicos, éstas leyes contemplan la institucionalización de una comisión entre los regidores, con el objeto de cuidar y vigilar el funcionamiento de los órganos encargados de la prestación de los servicios.

Sin embargo, estas comisiones no han funcionado debidamente por que el poder se encuentra excesivamente centralizado, por lo tanto los que determinan es el Gobierno Estatal pasando por el Presidente municipal y posteriormente a estas comisiones, por lo que su papel es solo funcional.

C.- Reglamentos Municipales: Con base en la facultad reglamentaria consignada en la Constitución General y en la Constitución local, los Ayuntamientos expiden reglamentos en materia de prestación de los servicios que atienden.

Los reglamentos municipales tienen como objeto facilitar la aplicación de la Ley. Las autoridades municipales establecen en estos instrumentos jurídicos, el conjunto de normas generales de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad en ésta materia.

Dentro del Estado de México, existen municipios que, la reglamentación no corresponde a las exigencias de la comunidad, pero sí, al departamento de Reglamentos. En el municipio de Chalco, el día de tianguis los campesinos de la comunidad y sus alrededores, acudian a comercializar sus productos, pagando una módica cuota al municipio, sin embargo ahora Reglamentos exige, aparte, el pago de una credencial, con un costo elevado, para poder seguir utilizando un metro de espacio para seguir comercializando. En materia de transporte, tampoco corresponde a las necesidades de la población, se han cambiado el sentido de las calles y para ingresar al municipio del lado sur, el transporte público deja a la gente muy lejos del centro; además de que esta pésimamente planeado la vialidad, las paradas de asenso y desenso, tampoco corresponden a las exigencias actuales de eficiencia y rapidez, teniendo que caminar, la gente, bastante distancia ya sea para abordar o transbordar. Las infracciones se han convertido en la fuente principal de

ingresos de este Departamento, pasando a ser un lugar muy codiciado el de Reglamentos para establecerse, además de la prepotencia de estos servidores para con la comunidad.

Los presidentes Municipales deben de tener más control en este rubro, por que la mayoría de las quejas de la comunidad son sobre los abusos de Reglamentos.

Por otro lado el artículo 115 Constitucional confiere al Ayuntamiento la jurisdicción para crear, transformar y prestar servicios, con las siguientes facultades:

*Constitutiva.-* Es la capacidad del Ayuntamiento para establecer, organizar, modificar y prestar los servicios públicos municipales, así como suprimir, sin contravenir las disposiciones del artículo 115, aquéllos que, aún siendo necesarios, no sean prioritarios o urgentes.

*Normativa.-* Se refiere a la competencia del Ayuntamiento para elaborar los reglamentos reguladores de su gobierno, organización y funcionamiento, así también de las relaciones de los mismos con sus usuarios y de éstos con los servicios.

*Administrativa.-* Le permite determinar en cada caso la modalidad que adopte su gestión de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente.

*Coactiva.-* Se refiere a la capacidad del Ayuntamiento para imponer la observancia de las normas cuando lo demanden motivos de salubridad, de seguridad o de protección a la comunidad. Sin embargo esto pasa a segundo término por que

lo que interesa en realidad son las ganancias por concepto de multas e infracciones.

Además, existen tres conceptos que por su importancia dentro de la jurisdicción municipal resultan relevantes mencionar:

a).- Estado de Derecho. Significa que las acciones públicas deben de estar basadas en un conjunto de leyes, cuya norma principal es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su consecuencia inmediata es el principio de legalidad de sus actos de autoridad, tanto en el ámbito federal como en el estatal y el municipal aunque en este último se identifican más los actos de corrupción violando ese estado de Derecho.

b).- Principio de legalidad. Las autoridades se deben de ajustar a la norma jurídica que el órgano Legislativo ha aprobado conforme al procedimiento constitucional, cumplen con la voluntad general en casos concretos. Tal cumplimiento es una exigencia social y responde al principio de legalidad en los actos de autoridad.

c).- Representatividad de la autoridad. Significa que las autoridades son representantes de la voluntad colectiva y del acuerdo mayoritario; es decir, las autoridades actúan en el ejercicio de sus funciones en nombre y por cuenta del pueblo.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Secretaría de Gobernación. Gobierno y administración municipal en México, Op. Cit., p.277

En lo que respecta al Estado de México, la Ley Orgánica municipal, fue expedida por el Gobernador, ingeniero Salvador Sánchez Colín, el 20 de marzo de 1957.

En su artículo señala: "El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de México".<sup>37</sup>

El servicio público es una creación del Estado en el cual atiende su organización y funcionamiento con sus elementos legales y materiales que le son útiles.

La administración pública debe de resolver las necesidades de carácter colectivo o de interés colectivo y esto hace que se convierta en servicio público.

Como nos dice Serra Rojas: "Las mismas leyes determinan el régimen jurídico que le es aplicable". El servicio público es la creación y modificación, funcionamiento y extinción y está sometido a un régimen especial de derecho público".<sup>38</sup>

El régimen jurídico de los servicios públicos municipales se contempla, también, en lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Orgánica Municipal, dicho numeral nos muestra claramente que el legislador pretendió adecuar la ley a las necesidades colectivas que tiene el carácter de interés público, pretendiendo la obligatoriedad del Estado para prestar el servicio y satisfacer las necesidades de la

---

<sup>37</sup> Moisés, Ocha Campos. La reforma municipal, 3a.ed., Porrúa, México, 1985, p.387

<sup>38</sup> Serra Rojas, Op. Cit., p.103

sociedad; ello trae consigo la utilidad pública, nacida de una verdadera demanda del pueblo; ante esto el Ejecutivo Federal se vio en la necesidad de reglamentar tal situación, basandose y no perdiendo de vista el espíritu de lo que establece el artículo 27 Constitucional, mediante el cual el Ejecutivo podrá a través de decreto: la expropiación, limitación de dominios, servidumbres u ocupación temporal de los bienes que se requieren para la prestación del servicio. Esta función debe de quedar en manos del municipio por que es la instancia que mejor tiene conocimiento de la problemática de sus necesidades.

#### 4.2 ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

La estructura de la administración pública federal y la que corresponde a los estados son tan complejas y extensas que en la mayoría de las veces la imagen del gobierno se despersonaliza a la vista de la sociedad, y todo aquello que se refiere al sector público es considerado como gobierno. Este es un error de apreciación que da lugar a una interpretación equivocada de la administración pública, por que se desconoce su verdadera finalidad ejecutiva.

El municipio ha sido siempre el lugar donde se ejerce la soberanía del pueblo, demostrando capacidad organizativa y participativa en la vida cotidiana local y abarcando todos los renglones de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales de la comunidad. Bajo estos aspectos podemos considerar a las municipalidades como

los agentes de promoción, por excelencia, de la rectoría económica, política y administrativa.

Actualmente se hace indispensable señalar algunos aspectos que pueden contribuir a mejorar las tareas de la descentralización mediante el fortalecimiento municipal.

Existe la necesidad del ajuste del marco jurídico del municipio, particularmente de las leyes orgánicas municipales. En su mayoría no define explícitamente los objetivos y la importancia de cada uno de los órganos de la administración municipal.

La promoción de actividades de apoyo por parte del gobierno municipal para proporcionar un camino paralelo a la rectoría económica de desarrollo, depende en un grado importante de los ajustes que orgánicamente se realicen al interior de las municipalidades.

Los requerimientos del municipio para promover la rectoría económica del Estado están en relación a la planeación económica del desarrollo local.

Uno de los instrumentos con los que el Estado conduce las relaciones económicas de la sociedad es la planeación para lo cual, la administración pública federal y estatal crearon dependencias especializadas que ejecutan funciones de planeación, programación y evaluación de los programas y actividades de su gobierno.

Los municipios han desarrollan, también, otros órganos que tienen estructura y atribuciones de un comité, pero no forman parte del aparato administrativo del

municipio, sino que lo apoyan en calidad de auxiliares. Nos referimos a los comités de planeación para el desarrollo municipal, donde participan tanto las autoridades del Ayuntamiento, como los representantes de los grupos organizados de la comunidad.

En México, "La modernización de la administración pública municipal forma parte de la política de la Reforma Municipal, la cual tiene como objetivos fundamentales promover la democratización integral de la sociedad y la descentralización de la vida nacional aunandose como prioritario la profesionalización del servidor público".<sup>39</sup>

En este sentido, analizar el proceso de modernización de la administración pública municipal obliga ubicarlo desde dos perspectivas de conocimiento, "...por un lado, la identificación y definición de las relaciones sociales concretas plasmadas en la acción gubernamental, es decir, el objeto de ese estudio, y por el otro, la sistematización y explicación de las categorías y conceptos que nacen de esas relaciones, o sea, el estudio del objeto...se hace referencia por igual al objeto y al estudio de la administración pública".<sup>40</sup>

Los estudiosos de la administración pública han acumulado y extendido conocimientos sobre esta disciplina

---

<sup>39</sup>Gustavo, Martínez Cabañas. Financiamiento y servicios públicos municipales, CNEM, México, 1986 (estudios municipales, núm.9), p.20

<sup>40</sup>Omar, Guerrero. La administración pública del estado capitalista, Fontamar, México, 1981, p.19

pero no sobre el objeto que le es propio y las preocupaciones principales han girado en torno al planteamiento de categorías de análisis que, en lugar de ser construidas desde la realidad, han sido formuladas hacia el interior de la disciplina. En resumen, se concibe a la administración pública "...como una disciplina científica en cuyo autodesarrollo radica la importancia de la misma y no en su relación con la sociedad".<sup>41</sup>

La función de la administración pública a través de la acción gubernamental consiste en un verdadero esfuerzo de dirección administrativa, que acomete funciones generales que brotan del organismo productivo total de la sociedad; asume actividades de control, vigencia, fomento, regularización e inclusive de producción. "La administración pública, de este modo, sirve a la sociedad en la medida en que asume la dirección administrativa de las funciones generales que emergen de su aparato administrativo".<sup>42</sup>

Esta dirección administrativa es muy importante y representa la ordenación de la sociedad y su desarrollo. Como hemos visto, es por estos elementos que nuestra actual administración corresponde exactamente a la realidad mexicana: pobre. En el nuevo Plan Nacional de Desarrollo se ha contemplado este problema, atacandolo de fondo, pero vamos a verlo, posteriormente, si es llevado a cabo o no.

---

<sup>41</sup>Karl, W.Deutsch.Política y administración pública, INAP, México, 1980, p.53-54

<sup>42</sup>Guerrero, Op. Cit., p.24

#### 4.3 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION.

Uno de los principales problemas que aqueja México, es su falta o pésima planeación en todos los sectores.

Es por ello que para superar los graves problemas económicos, sociales y regionales que agobian al país, se estableció la necesidad de un plan integral, mismo que empezó a funcionar a partir de 1983 y que es el resultado de las reformas y adiciones a la Constitución y expedición de la Ley de Planeación en la que se contempla el sistema nacional de planeación que parece significar una respuesta clara al compromiso de organizar las actividades de manera racional y previsoras y con el apoyo de una amplia participación popular. La planeación, llevada bien a cabo, permitirá impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país.

En las reformas de 1982, se promovió la adecuación e incorporación de los principios del desarrollo a la Constitución Política.

La reforma al artículo 25 establece y ordena, de manera explícita, las atribuciones del Estado en materia económica siempre referidas al interés general y limitadas por la propia constitución y las leyes; se afirma el principio de la rectoría del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política y de la estrategia de desarrollo. Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta y se

reconoce la función social del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento.

La planeación, puede en ese contexto, permitir impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país; con la reforma del Artículo 25 Constitucional nos plasma que es el Estado al que le corresponde el desarrollo económico y social, en el ámbito nacional; así pues también le da mucha prioridad la nueva realización del desarrollo del plan nacional.

A continuación, vamos a identificar cuales son los elementos actuales que llevan a cabo el Sistema Nacional de Planeación.

a) ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.

Se considera un elemento esencial que queda instituido en esta nueva concepción de la planeación y señala:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprime solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la demostración política, social y cultural de la nación.

Los fines del Proyecto Nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación...será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los

programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del procesos de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerté con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de Planeación Democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señala la Ley".<sup>43</sup>

La nueva Ley de Planeación expedida en mayo de 1995 reglamentó el artículo 26 y precisa el marco normativo para la planeación, y tiene por objeto encausar las actividades de la Administración pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo, aspecto que ahora es muy puntualizado y establece bases para que el Ejecutivo Federal, responsable de conducir la planeación nacional, coordine sus actividades en este sentido con las entidades federativas. La Ley señala con precisión y claridad las atribuciones que

---

<sup>43</sup>Constitución Política, Op. Cit., p.22

corresponden en esta materia a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro del sistema de planeación quedando éstas obligadas a elaborar sus programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo que, todas estas reformas tienden a establecer y normar la participación de los sectores público, social y privado en los procesos de desarrollo precisando sus respectivos ámbitos de competencia de acuerdo al interés general de la Nación.

También esta Ley centraliza en un solo objetivo general para evitar una dispersión de objetivos y acciones que resultan de planes y programas elaborados en forma aislada, también la ley dispone que se ordenen jerárquicamente los documentos de planeación en torno a un sólo Plan Nacional que aporte el marco general para la integración de todos los programas de desarrollo. Esto no significa que ya no se elaboren planes o programas locales, por ejemplo municipales, sino los que representen interés para la nación se deben de encuadrar, sino solo ejecutarlas en la propia comunidad.

Asimismo, se establecen las bases para incorporar la participación y la consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población dé sus opiniones para la elaboración, autorización y ejecución del plan y sus programas y esto es algo que, realmente llevado a cabo, debe de redituarse beneficios ya que se toma en cuenta la opinión de las personas que participan y viven en carne

propia los cambios. En la propia ley se determinan las características del Plan y los programas que se deriven de las actividades del sistema, precisándose que el Plan Nacional expresará el compromiso general que en materia de desarrollo económico y social asume el Ejecutivo Federal. Con el marco general anterior, observamos que la planeación que se desarrollará en adelante, aporta elementos positivos, en los que teóricamente son mejores y al mismo tiempo se distingue de la realizada en el pasado por las siguientes características:

- \* "Se ha instituido la participación social en sus programas y se prevén procedimientos para extenderla a su ejecución y evaluación.

- \* Han quedado claramente definidas las responsabilidades de todos los que intervienen en las etapas de la planeación para asegurar que lo planeado se ejecute.

- \* Se está impulsando el fortalecimiento de la capacidad de las tres órdenes de gobierno para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos.

- \* Se ha jerarquizado los documentos de la planeación para que a partir de un Plan Nacional se formulen e instrumenten programas sectoriales y regionales, asegurando así, la congruencia necesaria de las acciones propuestas para su mayor efectividad.

- \* Se integra explícitamente en la planeación, el análisis y estudios de la situación internacional y de sus posibles impactos sobre el país.

\* Se observa, finalmente, una clara voluntad política para fortalecer la planeación del desarrollo como instrumento de transformación social y vincular en forma directa lo planeado con lo realizado a través de los diferentes instrumentos".

Todos estos elementos, nuevos todos, teóricamente positivos, pero la realidad puede ser distinta si la sociedad no participa en la observancia de su cumplimiento; este es un elemento que también debemos de tomar en cuenta.

#### b) LA LEY DE PLANEACION.

Se constituye en siete capítulos, enviada por el ciudadano Presidente de la República que propone establecer las normas y principios que permitan instituir el proceso de la planeación nacional. Para ello, sienta las bases conducentes a la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; a la coordinación de las actividades de planeación de la Federación de los Estados; a promover y garantizar la participación de los grupos sociales en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se deriven; y a la concertación e inducción de acciones con los particulares. En otras palabras la Ley regula la planeación en sus diferentes etapas, formulación e instrumentación, control y evaluación, y en sus diferentes vertientes obligatoria para el sector público, coordinada con los Estados y Municipios e inducida y concertada con los sectores social y privado.

Se debe de reconocer que no existía una adecuada vinculación entre la planeación global y la sectorial por lo que ahora busca superar todas estas deficiencias buscando una mejor planeación y una mayor participación ciudadana en los problemas que, a final de cuentas, atañen a ellos mismos.

La Ley se ocupa explícitamente de la participación social en la planeación en su capítulo 3o. y señala, en su capítulo 4o. que el Plan Nacional de Desarrollo, deberá publicarse en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República y su vigencia no excederá de 6 años.

De este plan se derivan los programas sectoriales (referentes al sector administrativo), institucionales (correspondientes al sector paraestatal), regionales (cuando abarquen más de un Estado) y espaciales (derivados de las actividades prioritarias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo o de las acciones relacionadas con 2 o más dependencias coordinadas de sector). Esto es, sólo habrá un Plan Federal (el Nacional de Desarrollo) y varios programas.

Asimismo, se propicia la intervención activa de los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), integrando progresivamente a los municipios en las tareas de planeación algo que no puede esperar más.

También podemos observar que se tiende a la descentralización de las decisiones. La coordinación entre Federación y Estados debe de respetar las soberanías de las

entidades Federativas por que éstas últimas deben de definir y establecer por sí mismas sus propios sistemas de planeación.

En la relación a la concertación de acciones, la Ley de Planeación establece que los contratos y convenios celebrados entre el Ejecutivo Federal y los representantes de los sectores social y privado, serán de cumplimiento obligatorio para las partes, por lo que se establecen las sanciones que se derivan de su cumplimiento. Esto llena un vacío que permitía que los convenios del sector público con los sectores sociales y privado no tuvieran los resultados deseados. En teoría, con estas modificaciones, se establecen compromisos realistas y se hace transparente el convenio y su cumplimiento, facilitando la evaluación de los planes y programas.

Estoy de acuerdo que la planeación democrática es un instrumento eficaz para lograr nuestro proyecto nacional y para darle rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, que debe de realizarse de manera ordenada y racional a través de un sistema organizado y participativo que fije objetivos y metas, determine estrategias y prioridades, asigne recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordine esfuerzos y evalúe resultados, solo que es el gobierno quien muchas veces es el primero que infringe esta Ley o proceso, realizando acuerdos o convenios que no son consultados y que sí afectan a la comunidad tanto social

como económicamente como los acuerdos de importación de maíz, perjudicando a los productores de ese producto.

La Ley de Planeación debe de responder, directamente a los compromisos y retos actuales, y debe de utilizarse como herramienta para la descentralización de la vida nacional y vigorizar la democratización integral, y aplicada con todos los elementos señalados puede fortalecer la renovación moral de la sociedad por que tendría mayor transparencia al quehacer gubernamental, y se aceleraría el paso hacia una sociedad más igualitaria.

c). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), propone los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades, por parte del gobierno, para el desarrollo integral del país; este Plan intenta ser la base para guiar la concertación de las tareas del Ejecutivo Federal con los otros Poderes de la Unión y con los gobiernos estatales y municipales, así como para inducir la participación del conjunto de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo (PNL), ofrece una estrategia clara y viable para el crecimiento. Plantea que el ahorro interno será la base del financiamiento para el desarrollo. Por ello promueve las reformas tributarias y financieras indispensables para estimular el ahorro y la inversión.

Analizando el PND, observamos que se plantean tres objetivos básicos: el primero es aspirativo; promover un crecimiento vigoroso y sustentable, que fortalezca la soberanía nacional, extienda el beneficio para los mexicanos, sea el sustento de una democracia plena y genere los recursos para atender rezagos y procurar la justicia y la equidad. El segundo objetivo es consolidativo; intensificar los cambios estructurales emprendidos durante la última década y que son indispensables para contar con una economía productiva, eficiente y en expansión. El tercer objetivo es realizativo, es decir, que ejecute las reformas que puedan permitir contar con una base amplia y estable de ahorro interno.

También, dentro de la introducción a este Plan, se resalta: "El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales:

I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política y una intensa participación ciudadana.

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

El Plan propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los Estados y los Municipios, y fomentar la descentralización y desarrollo regional. Además se delinearán estrategias y acciones para profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública y en una rendición de cuentas responsable, transparente y puntual.

El objetivo de avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades exigirá la aplicación de una política social que sea nacional e integral, federalista y participativa, incluyente y eficaz.

En este sentido, el Plan propone diversas estrategias a fin de sentar bases firmes para superar los desequilibrios entre las regiones geográficas, entre los grupos sociales y entre los sectores productivos. Asimismo, se propone superar los contrastes entre las oportunidades individuales de capacitación, empleo e ingreso, y ampliar sustancialmente la dotación de servicios de calidad, que son la base de una vida digna y de un bienestar productivo.

Entre estos servicios destacan los de salud, educación y vivienda".<sup>44</sup>

Siguiendo los mismos lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo nos dice que la descentralización de la vida nacional ha surgido de un reclamo vigoroso del pueblo mexicano a lo largo del territorio nacional, aunque creó que es un poco tarde el haberlo identificado o reconocido y en parte ha propiciado la agitación social actual.

En lo que respecta al municipio, el PND señala que este nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país e intenta promover al municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades que es lo que realmente es el municipio.

El Plan Nacional de Desarrollo nos dice: "El municipio Libre fue fortalecido por las reformas al artículo 115 Constitucional. Sin embargo aún hay mucho que avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales"<sup>45</sup>

Uno de los propósitos primordiales, que observamos en este Plan y que ya repetimos muchas veces, es ampliar los canales para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la

---

<sup>44</sup>Secretaría de Gobierno. *Diario Oficial de la Federación*, Miércoles 31 de mayo, México, 1995, pp.49-56

<sup>45</sup>Ibid., p.39

gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente. Es definitivo que municipios con mayores responsabilidades públicas pueden contar con elementos para generar mejores gobiernos.

También el PND va más a fondo en cuestiones municipales abarcando los siguientes puntos:

*Participación municipal en el desarrollo.*

Se reconoce que es necesario hacer más vigorosa la participación de los municipios en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular.

*Período constitucional de lo Ayuntamientos.*

Un tema que ha sido objeto de polémica y reiterados debates es la duración del periodo constitucional de los Ayuntamientos, hasta la fecha establecido en 3 años, con frecuencia claramente insuficiente para cumplir los programas trazados ante la comunidad. Ante esto el Ejecutivo Federal propone abrir el debate sobre la posible extensión del período constitucional de los Ayuntamientos, analizando con serenidad y rigor las ventajas y desventajas de una medida en ese sentido. Dentro del Estado de México en las elecciones del 10 de noviembre de 1996, saldrá un

Ayuntamiento con duración de 4 años, lo que puede representar un catalizador para el resto del país.

*Municipios indígenas.*

Dentro de estos municipios el PND indica que el Ejecutivo Federal debe de coadyuvar a los gobiernos estatales para fortalecer las capacidades de acción de los municipios en los que existe una fuerte presencia de población indígena.

Los Congresos locales están llamados a fortalecer la representación y la participación de comunidades y de los pueblos indígenas, mediante mecanismos que respeten sus formas de organización y sus procedimientos para la toma de decisiones, con estricto apego a las garantías individuales y sociales que la Constitución consagra a todos los mexicanos.

El fortalecimiento de estos municipios realizado cabalmente debe de resultar una medida totalmente atinada por que evitaria los descontentos de millones de mexicanos, regresando a un clima de tranquilidad beneficiando a la economía del país ya que se captaría más inversión y capital extranjero dando como consecuencia una reactivación económica.

Y es que, la vida económica del país atraviesa por un momento sumamente difícil, en la cual hay una creciente inflación económica (detenida momentáneamente), pero que esta latente. Sin embargo hay un marcado desempleo y subempleo, delincuencia, prostitución, alcoholismo y drogadicción que ahogan a nuestras colonias, por lo que es importante, dentro

de todo este problema, arrancar con un programa de auténtica municipalización de los servicios, con estructura propia y autónoma, con recursos y apoyos multilaterales, sean de los gobiernos Federal, Estatal y, también ahora, de los particulares.

## CAP. V EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO.

### 5.1 LA PLANEACION MUNICIPAL.

Hemos constatado que el municipio se encuentra en un lento desarrollo y que, definitivamente, se le debe dar mayor impulso en todos los ámbitos. Y para que se pueda canalizar ese impulso debe de existir, antes que nada, una planeación que este acorde a las exigencias actuales.

Dentro del capítulo anterior se toco a fondo este aspecto por lo que se debe de esperar que en el curso de los próximos años, se vea consolidado la incorporación activa del municipio al proceso de planeación del desarrollo.

Uno de los objetivos que se debe buscar es el cambio estructural que propone el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: "Ese cambio se inicia con ajustes jurídicos prosiguiendo con la descentralización de recursos, funciones y servicios que tendrán que realizarse en el marco de un convenio único de desarrollo"<sup>46</sup>

Sin embargo, paralelamente a ese esfuerzo jurídico-formal, es necesario que se desarrollen las prácticas sociales que correspondan a un nuevo marco jurídico, es decir, que el municipio participe en la planeación del desarrollo, que se establezca entre el municipio, el estado y el gobierno federal participando en el papel que la propia constitución señala para cada nivel de gobierno. Hasta

---

<sup>46</sup>Ibid., p.38

ahora esta planeación lo hacia el Gobierno Federal y los municipios solo esperaban a ver que les correspondía acatandose a sus desiciones.

De acuerdo a la actual estructura jurídico-administrativa, observamos que las obras que se realizan en el municipio o los servicios que se prestan en este ámbito territorial, considerando exclusivamente recursos públicos, fundamentalmente tienen cuatro orígenes:

- 1.- Corresponden a obras y servicios que otorga el municipio con sus recursos propios.
- 2.- Corresponden a obras y servicios que se realizan con recursos propios del gobierno del estado, por medio de sus dependencias administrativas locales.
- 3.- Corresponden a obras o servicios que se financian con recursos federales y cuya realización u operación se convienen con el ejecutivo federal, a través del gobierno del estado, en el marco del convenio único de desarrollo.
- 4.- Corresponden a obras o servicios que se realizan con recursos federales, dentro de los programas normales de acción de las dependencias del gobierno federal.

Es fundamental que se tenga una concepción clara del origen de los recursos, porque cada uno supone reglas propias para su administración, evaluación y control. Para dar un ejemplo, los dos primeros se registran en la cuenta pública estatal y los revisa el congreso local y los dos segundos, son integrados a la cuenta pública del ejecutivo federal y los revisa el Congreso de la Unión. Es por este

motivo, principalmente, que existe demasiada descentralización y esto es motivo que se originen obstáculos para el desarrollo municipal.

Es importante que se entienda, por lo mismo, cuáles son los calendarios y los lineamientos que cada uno de estos conjuntos de recursos manejan los municipios, para estar en posibilidades de integrar en un sólo esquema los esfuerzos que los distintos niveles de gobierno realizan en ese ámbito territorial.

En cierto sentido, puede afirmarse que en nuestra actual etapa de desarrollo, la planeación municipal asume fundamentalmente el carácter de un esfuerzo de coordinación de inversiones, que realizan los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, actualmente se debe de considerar otro nivel para el desempeño de las obras y servicios. La otra instancia que se debe incorporar es la de inversión privada directa a los servicios que, aunque ya puede estar integrada dentro de los ingresos municipales (por el pago de sus impuestos), existen otras que no lo están, es decir, puede haber inversiones, en ciertos servicios u obras, que sean consideradas pesadas económicamente para el municipio, ya sea en una participación, completamente o cambio de diversos beneficios. Por ejemplo, en algunos municipios suburbanos del Estado de México, no se otorgaba permisos o licencias para la construcción y operación de hoteles, sin embargo, muchos ayuntamientos tuvieron la iniciativa de incorporar capital, de estos particulares, al bacheo de calles

(municipio de Amecameca), dándoles en consecuencia el permiso para operar.

Por consiguiente, como decíamos, se canalizaran cuatro fuentes o niveles para la obtención de recursos para la prestación de servicios.

Este análisis de la procedencia de las inversiones en el municipio, debe de hacerse con el fin de conocer los lineamientos, proyectos y requerimientos que han establecido las instituciones involucradas.

Sin una visión clara de estos procesos, la obtención y el acceso a los recursos pueden convertirse en un serio obstáculo para los esfuerzos de planeación en el municipio.

Lo dicho hasta aquí, implica que las autoridades del Ayuntamiento requieren transformar su papel internamente, tanto para ampliar su capacidad para ejercer los recursos que le corresponden como para ampliar la capacidad de información que requiere para la planeación:

- \* Información sobre sus condiciones y necesidades.
- \* Información sobre los proyectos que se han desarrollado para el municipio, por los otros niveles de gobierno.
- \* Información sobre las alternativas técnicas que se desarrollan para resolver problemas, incluyendo viabilidad, costos de inversión y de mantenimiento.
- \* Información sobre las desiciones de inversión, que habrán de realizar los particulares y deben de ser promovidas por el municipio para que se realicen.

Teniendo en cuenta estos aspectos se tendrá una mejor planeación, cuestión que hasta ahora no se ha dado por la centralización existente.

Ahora también, deben de incorporarse a la participación municipal la ciudadanía, mediante consulta popular, ya que sus demandas sobre servicios integran casi al 100% las campañas políticas de los diferentes candidatos y por ende del Presidente Municipal.

Por último para el logro de los objetivos, prioridades y fines de la planeación nacional, estatal y municipal, los Ayuntamientos deben de ejercer acciones administrativas congruentes y coordinadas:

- "Planear y programar los servicios públicos municipales, de acuerdo al plan de desarrollo urbano o plan director.
- Participar en la creación y administración de reservas territoriales y zonas de reserva ecológica (zonas turísticas).
- Controlar el uso del suelo e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra.
- Expedir los instrumentos reglamentarios de los servicios públicos y de desarrollo urbano.
- Organizar la administración pública municipal, su hacienda pública e integrar sus presupuestos de acuerdo a los ingresos disponibles.
- Participar en la democratización política del municipio y la participación de los grupos sociales.

- Expedir las normas e instrumentos de control, evaluación de planes y programas, así como reglamentar las responsabilidades de los servidores públicos".<sup>47</sup>

Estas funciones que constitucionalmente deben corresponder al municipio, (y que hasta ahora solo han cumplido con un papel de coordinación) deben de constituir una participación estratégica dentro del proceso de planeación nacional ya que a nivel municipal se planea el desarrollo urbano de las poblaciones, su infraestructura de servicios base para desarrollar los diversos sectores que integran la economía y el desarrollo del país; la infraestructura urbana y su equipamiento son base para la planeación de los servicios educativos, de salud, alimentos, seguridad social, recreación, turismo, cultura, empleo, vivienda, desarrollo rural integral, etc.

## 5.2 LA REORGANIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Derivado de las reformas y adiciones al artículo 115, fracción III de la Constitución General de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se amplían las atribuciones que corresponden a los municipios en materia de prestación de servicios públicos, resolviéndose así la indefinición que existía hasta la fecha sobre los servicios públicos que correspondía

---

<sup>47</sup> Alejandra, Moreno Toscano. Municipio libre y descentralización de la vida nacional, INAP, México, 1984 (Gazeta mexicana de administración pública y municipal, octubre-marzo, No.12-13), p.82

prestar a este nivel de Gobierno, por lo que por tradición, los llevaba a cabo el Gobierno del Estado.

En este texto del artículo citado, se prevé la transferencia de atribuciones del Gobierno Federal y Estatal hacia el ámbito municipal y se determinan de manera enunciativa los servicios públicos que estarán a cargo de los gobiernos municipales. Esto definitivamente es un gran avance ahora toca a los Ayuntamientos planearlos en forma adecuada.<sup>48</sup>

Por otra parte se precisa la participación de las Legislaturas locales, para estudiar las reformas correspondientes a las constituciones locales y leyes orgánicas municipales de los Estados y establecer las bases de una desconcentración y las acciones de fortalecimiento municipal. Asimismo determinar en los ordenamientos jurídicos citados, los servicios públicos que corresponderá proporcionar a los Ayuntamientos, dependiendo de las características técnicas y administrativas y de condiciones socioeconómicas y territoriales que prevalezcan en los municipios de la entidad federativa. Esto implica, que los municipios urbanos cuentan con las características necesarias para tener el apoyo suficiente para emprender, por si mismos, su avance económico.

Es necesario aclarar que la determinación de servicios públicos municipales, contenidos en el texto

---

<sup>48</sup> Cfr. subcapítulo anterior

constitucional, es únicamente enunciativa y no limitativa, correspondiéndole a las legislaturas locales, como se menciona en el párrafo anterior, agregar otros servicios públicos municipales, con base en las condiciones que priven en los municipios del Estado.

De esta forma queda en responsabilidad del municipio, determinar sus condiciones socioeconómicas para hacer su planeación (del que tratamos en el sucapítulo anterior), sobre los servicios que puede prestar.

También cabe precisar que se maneja como servicio público municipal, "... aquellos de carácter local y cuya área de influencia se circunscribe al territorio municipal. En general, son considerados propios de esta categoría los siguientes: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, calles parques y jardines, limpia, mercados y centrales de abasto, rastros, panteones, seguridad pública, tránsito. Esta lista puede ampliarse o reducirse según el tamaño de la población y según el grado de aislamiento geográfico del municipio. Los municipios urbanos pueden contar además con bomberos, estacionamientos, servicio de transporte, etc.; los municipios rurales en ocasiones cuentan sólo con servicios rudimentarios de mercado y panteón".<sup>49</sup>

Existe una inmensa clasificación de los servicios públicos, pero para efectos de la presente investigación, sólo tomaremos en consideración los servicios que, han

---

<sup>49</sup>Brigitte, B. de Jameiras. Op. Cit., p.521

demostrado o pueden demostrar, ser fuente de ingresos o por lo menos no consumidores del erario público. Por lo consiguiente los servicios públicos a consideración son los siguientes:

#### SERVICIO DE LIMPIA.

Este servicio consiste en barrer las calles, avenidas, parques, plazas públicas, mercados y vías de acceso a la ciudad; recolecta la basura de las casas y de las instituciones públicas y darle una disposición final a la basura de acuerdo a las posibilidades de cada municipio.

El servicio de limpia es uno de los más importantes para conservar la salud pública y el buen aspecto del municipio. Ya se sabe que la basura propicia la proliferación de insectos y roedores que causan graves enfermedades e inclusive llegan a convertirse en epidemias. Además la basura contribuye a la contaminación del agua y el aire sino se le da un tratamiento adecuado.

#### *Funcionamiento.*

Actualmente el funcionamiento de este servicio es de pésima calidad por lo que se debe planificar mejor este servicio, por lo que, deben de tomarse en cuenta tres factores fundamentales:

a).- El personal. Es muy frecuente que en el departamento de limpia se ubique a personal poco capacitado que opera inadecuadamente el equipo y las herramientas, por lo que es indispensable establecer un sistema de capacitación

permanente para que el personal tome conciencia de su labor social y que cuente con la preparación necesaria para tratar al público y para manejar el equipo que utiliza en su trabajo.

También es importante integrar a este sistema de capacitación otro de vigilancia, control y responsabilización de daños.

b).- La planeación de rutas. Dentro del Estado de México, casi no existe la planeación de rutas, solo se rolan las colonias o poblaciones lo que propicia que la población ignore que día pasara el servicio lo que ocasional que muchas veces, al no esperarlos salen fuera de su casa, acumulandose los desechos y formandose un foco de infección al interior de los hogares.

Por lo que la planeación de las rutas para la limpieza y recolección de basura son de vital importancia, ya que de esto depende un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y el equipo. Una ruta mal planeada hará que suba notablemente su costo.

Al planear las rutas deben de considerarse los siguientes aspectos:

- Cantidad de basura que se recoge generalmente en cada zona.
- Cantidad de población en cada zona.
- Distancia a recorrer.
- Vías de comunicación (camino asfaltados, terracería, sentidos de las calles, tráfico).

- Tipo de establecimientos que entregan basura en cada zona (casas, departamentos, oficinas, escuelas, hospitales).

- Horarios y frecuencia de recolección y de barrido.

c).- Mantenimiento de vehículos y equipo. Definitivamente uno de los principales problemas es el pésimo estado en que se encuentran, tanto físicas y mecánicamente los vehículos que proporcionan este servicio. Por lo que es necesario establecer un programa de mantenimiento para los vehículos y equipo de limpia, tanto preventivo como correctivo, es decir, tanto para evitar descomposturas como arreglarlas.

Para este programa de mantenimiento se deben de tomar en cuenta las necesidades existentes de carros en servicio y la conveniencia de aprovechar ciertas temporadas para llevar a cabo en el taller la revisión o arreglo oportuno de las unidades.

Considero en estos puntos anteriores, el problema de este servicio. Problema que puede quedar resuelto privatizando este servicio ya que con ello, la empresa particular se haría cargo del buen funcionamiento del personal así como de planificar su trabajo, si es que quiere utilidades.

Actualmente, la basura se ha convertido ya, en negocio, por lo que resulta ilógico que siga representando un lastre económico para el municipio.

También se considera que la corrupción tiene un papel importante, debido a que existe nula planeación en este

servicio, porque esos mismos beneficios se los puede dejar al propio municipio.

#### *APROVECHAMIENTO.*

Hasta ahora, los basureros solo han representado centros de contaminación y no se le ha sacado el provecho necesario.

La basura puede utilizarse de muy diversas maneras que van desde el relleno sanitario, que convierte un terreno inútil en un lugar aprovechable para campo deportivo, parque hasta la industrialización de la basura.

De la basura se puede obtener algunos subproductos para ser comercializados, por ejemplo:

- El vidrio: se utiliza para hacer vidrio nuevo para botellas o fabricar fibra de vidrio, y en la industria de la construcción.
- Cartón y papel: Se utilizan como materia prima en empresas que se dedican a fabricar empaques, bolsas comerciales. También sirven para fabricar nuevo papel, cartoncillo, breas, etc.
- Envases de plásticos desechables: Pueden ser utilizados para envasar blanqueadores y productos similares.
- Latas, acero y fierro: pueden ser fundidos nuevamente para ser aprovechados en la elaboración de botes y herramientas.
- También la madera, los trapos y las llantas, además de plástico y el hueso pueden ser nuevamente utilizados.

Este servicio es de los más potenciales debido a que presenta las dos opciones señaladas (privatizar o que el municipio obtenga los beneficios). Sin embargo, yo optaría por dejarlo en manos de particulares, porque se empeñarían en sacar un beneficio por lo que se daría un mejor y más frecuente servicio, caso contrario con el municipio por que existe el burocratismo y la corrupción entre funcionarios locales.

#### SERVICIO DE PAVIMENTACION Y BACHEO.

Este servicio es de También suma importancia, ya que representa, mantener en buen estado las vías de comunicación terrestre dentro de cualquier territorio.

Especialmente, dentro del Estado de México se encuentran caminos, carreteras y calles en pésimo estado, lo que significa un aumento en el costo del transporte, tanto para el usuario como para el prestador, ya que, para este último, el costo de manutención de las unidades de transporte es más elevado.

En los últimos años, es casi imposible que el Estado sostenga este servicio por el costo muy elevado, sin embargo en algunos municipios se le han dejado trabajar a compañías en el ramo para que se hagan cargo de ese servicio.

La mecánica que se ha manejado es la siguiente: en primer lugar, el costo del servicio se divide en tres instancias:

- a).- Gobierno estatal                    40%
- b).- Gobierno municipal                40%
- c).- Pueblo                                20%

De esta manera se obtiene, por un lado, más calidad en las obras, debido a que las compañías ofrecen buenos trabajos con la finalidad de seguir manteniendo la obra.

Por otro lado, el gobierno ya no deroga el total del costo de este servicio y obtiene mejores trabajos de asfalto y bacheo, lo que representa mejores vías de comunicación y sobre todo el consenso del gremio del transporte, lo cual resulta fundamental. Sin embargo, esta práctica sólo se ha llevado a cabo en pequeñas poblaciones y algunos municipios, lo que debe generalizarse a todo el territorio del Estado.

En última instancia, el pueblo resulta También beneficiado y predominantemente participativo debido a que, todos pueden obtener la pavimentación de sus caminos o sus calles proporcionando mano de obra y la cooperación por igual entre todos los vecinos, la que resulta, en cierta forma, mínima en comparación con los beneficios.

De otra forma, existen también compañías que buscan la autorización del gobierno local para la explotación de minas recién descubiertas en zonas poco accesibles como cerros, barrancas etc., o que pueden obtener materiales a cambio, por ejemplo piedra u otros productos los cuales, no esta al alcance del campesino o ejidatario explotarlos.

Anteriormente esto no era posible debido a la legislación agraria, sin embargo actualmente, con las reformas llevadas a cabo en la presente administración es ya posible explotar las riquezas de la tierra.

A cambio de todo esto, las compañías llevarán a cabo obras sin remuneración pero con otras ventajas para ellos.

En el sistema capitalista, un principio rector es la ganancia y ventajas máximas posibles que se puedan obtener en cualquier actividad económica, por lo que de esta manera se encontrarían beneficios para ambos lados.

Y es que en la actualidad, existen municipios que no tienen la capacidad financiera y administrativa para responder ante la solicitud de demandas de servicios municipales. Lo que agrava este fenómeno es la errónea distribución de las participaciones federales y estatales que hacen los gobiernos estatales, por ejemplo, en el Estado de México, "la disparidad presupuestal es una gran evidencia. En 1990, en la distribución de las participaciones federales y estatales, se destino el 58% sólo a cinco ciudades: Naucalpan, Toluca, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla. Es decir, el 4% de los municipios del Estado manejaban el 58% del presupuesto total mientras el 96% se repartían el 42% restante"<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Juventino, Bautista Orozco. *Cogestión de los servicios municipales, Estado de México en Estudios municipales*, CNEM, México, enero-febrero, 1988, año IV, núm. 19, p.160-161

## SERVICIO DE MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.

Son las instalaciones en donde se reúnen los comerciantes para obtener los más diversos artículos, principalmente de primera necesidad (como alimentos, ropa, objetos para el hogar, etc.).

Cumplen con una necesidad social, pues los productos que necesita la población se pueden concentrar en un lugar en donde la gente acude a surtirse suficientemente.

Para proporcionar el servicio de mercados y control de abasto, al Ayuntamiento le corresponde el mantenimiento, conservación y control sanitario de las instalaciones: por ejemplo, hacer que diariamente se barra y asee toda el área interior y exterior, fumigar periódicamente, cuidar el buen estado de las instalaciones y edificios, mantener la vigilancia que se requiera, etc. Requisito que el Ayuntamiento no cumple cabalmente.

También debe de controlar que los comerciantes fijos y ambulantes no falten a las condiciones mínimas de higiene, respeten los precios máximos establecidos, conserven en buen estado las instalaciones y guarden el orden debido.

Aunque el Ayuntamiento obtiene ingresos por el cobro de derechos de alquiler de locales, piso y por multas, es indudable que cada día están peor los mercados. Además, el comercio ambulante (y por lo tanto, la economía subterránea), continuamente gana espacios peatonales y vehiculares. Por lo que, el Ayuntamiento debería de trabajar en acondicionar centros comerciales (de la misma

forma en que lo llevo a cabo el Departamento del Distrito Federal), para que con ello se ordene el comercio y se contemplen nuevas fuentes de ingresos que, aunque tal vez ya existían pasaban a ser parte de extorsiones por parte de funcionarios municipales.

Otra medida que ayudaría al desarrollo municipal, es la creación de centros de abasto municipales por lo que se ganaría por dos lados:

a).- Se obtendrían fuentes de ingresos por concepto de concesiones de los locales o bodegas a particulares o por el cobro de renta de locales y de piso.

b).- Con esta medida se verá beneficiado la producción agrícola local, el cual será un escaparate para sus productos. El comercio y la economía ha de girar en torno a estos centros, por lo que el campesino ya no tendrá que trasladar su mercancía a las grandes urbes y tendrán acceso todos los productores.

No hay que olvidar, que en la presente administración, existe el empeño de impulsar el desarrollo agrícola y que no es suficiente regularizar la tenencia de la tierra, ni tampoco el otorgar más créditos, sino tener el escaparate de los productos y sobre todo que exista una buena remuneración para el campesino. Con ello se captaría recursos, capital, fuentes de trabajo y como consecuencia un ascenso de la economía y niveles de vida.

## SERVICIO DE RASTRO.

El servicio de rastro es el medio sanitario por el cual se controla la introducción de aves y ganado, la matanza y distribución de las carnes y sus derivados destinados al consumo de la población.

El servicio que presta el Ayuntamiento consiste en inspeccionar que las aves y ganado que se introducen al rastro no padezcan enfermedades y que la carne en canal se maneje con las necesarias condiciones de higiene; realizar la matanza, incinerar los animales enfermos para evitar que contagien o contaminen a los demás, incluyendo, a la carne en canal. Mantener corrales para guardar los animales vivos, distribuir la carne y sus derivados a los comerciantes y público que acude al rastro; mantener refrigerado la carne en canal; cobrar los derechos de corral, matanza, almacenamiento, y mantener en buen estado las instalaciones, funciones que realiza de manera deficiente, proliferando el mal servicio y la mala calidad en los productos.

Gracias al servicio de rastro, la población dispone de carne y sus derivados en la cantidad suficiente conforme a la demanda, con la garantía de que se encuentra en condiciones higiénicas. El funcionamiento de rastros evita la existencia de mataderos clandestinos y evita focos de infección.

Hoy en día, resulta inoperante la centralización de tanto servicio al municipio, por lo que debe de iniciarse una tendencia a la participación de los particulares. El

rastrero es uno de ellos, debido a que ya no garantiza la calidad en los productos nuevamente por los vicios de la corrupción.

Con esta medida se ven también beneficiados los centros ganaderos como los ranchos y establos ya que ellos pueden construir los nuevos rastros, además de que tienen mejor conocimiento de los animales y de contar con su propio servicio veterinario.

Con la existencia de dos o más rastros, se iniciaría la competencia por ver quien ofrece las mejores condiciones tanto de higiene como de precio. Con esto también se iniciaría una competencia de precios con lo que la población se vería beneficiada en gran medida.

Los centros ganaderos se beneficiarían al crear otra fuente de ingresos para ellos al mismo tiempo de participar activamente al ofrecer este servicio y sobretodo también tendrían el mercado para su ganado y sus diversos productos.

#### SERVICIO DE TRANSITO, SEGURIDAD PUBLICA Y TURISMO.

**CONCEPTO.** Este es un servicio de seguridad y es la garantía que otorga el municipio a sus habitantes para evitar y prevenir los delitos y mantener el orden, la paz y la tranquilidad pública.

Para ejercer las acciones de vigilancia en el municipio, el Ayuntamiento cuenta con la Comandancia de

Seguridad Pública Municipal que tiene como función prevenir la comisión de delitos.

El personal que se encarga de la vigilancia también debe intervenir en los casos de desastre, tanto para conservar el orden y cuidar el respeto a los bienes como para prestar auxilio a la comunidad.

En lo que respecta a tránsito, toca a las autoridades municipales planear el tránsito de los vehículos, para lo cual debe de emitir y poner al día, de acuerdo con las nuevas necesidades que se presenten, el reglamento correspondiente, y colocar los señalamientos necesarios para que tanto los conductores de vehículos como la población en general los conozcan y respeten.

El beneficio de este servicio para la población, es la de más seguridad para los peatones y automovilistas; se evitan embotellamientos; se facilita la fluidez de la circulación; se evitan molestias y fealdad en la población al prohibirse el estacionamiento en ciertas zonas y se obtienen ingresos para el ayuntamiento por concepto de multas, y mediante la instalación de estacionamientos que, además de generar ingresos, permite ordenar y controlar el estacionamiento en la vía pública.<sup>51</sup>

Actualmente este servicio es todo lo contrario al concepto, pasando de proteger a perjudicar a la comunidad por

---

<sup>51</sup> Secretaría de Gobernación. El municipio mexicano, Op. Cit., p.354

lo que es muy importante que las autoridades conozcan perfectamente las necesidades de la población, para que el reglamento y los señalamientos correspondan exactamente a ellas.

Sin embargo este servicio tampoco escapa a los efectos de la corrupción, es más, este servicio es el que mayor lo padece. Y esta falta de atención para este renglón trae consecuencias de grandes dimensiones.

Por un lado, al corromperse los representantes de la ley (oficiales de policía y tránsito), desemboca en un mayor índice de delincuencia, en menor seguridad para la comunidad, para el turismo y para el comercio.

Otro efecto negativo, es en los municipios mexiquenses como Ixtapaluca, Los Reyes la Paz, Texcoco, en los cuales los oficiales de policía y tránsito se olvidan de cumplir con su verdadero deber y solo se abocan a obtener ingresos propios a costa de los ciudadanos. Este problema es muy complejo, por que, por una parte no se tiene al personal adecuado para desempeñar estas funciones; por otro lado, también es cierto, que se tienen los salarios muy bajos y no son los adecuados para los oficiales que en muchas ocasiones arriesgan su propia seguridad personal.

Pero el problema esta ahí, y mientras no se le de solución, el municipio va a seguir sufriendo estragos en los siguientes puntos:

a).- Poca inversión económica por la falta de seguridad y el alto índice de delincuencia.

b).- Efectos negativos en los municipio turísticos debido a que los visitantes prefieren visitar a otro lugar o utilizar los libramientos de las ciudades o comunidades para no pasar por ellas, lo que ocasiona poco ingreso en este renglón. Es por este concepto que incluyo el turismo en este rubro.

Existen ejemplos de lugares turísticos en el estado de Morelos en los cuales tenían este último problema y al atacarlo ahora son muy concurridos ya que el visitante llega con la plena seguridad que no sera molestado y al contrario le ofrecen garantías. Sus economías aumentan considerablemente al pasar de ser lugares totalmente desconocidos a ser muy visitados, por consiguiente creandose, a la vez, fuentes de empleo y de ingresos.

Definitivamente, el turismo es un aspecto muy importante que resulta increíble que muy pocos municipios se preocupen en ello. La importancia que tiene el turismo y que deben de tener en consideración los ayuntamientos son:

- 1.- El turismo es una industria altamente productiva, promueve la circulación de recursos económicos y el ingreso de divisas al país, además de generar empleos.
- 2.- El turista viaja en busca de algún sitio para descansar o para dedicarse a actividades de recreación; también puede viajar para investigar e incrementar su cultura (Teotihuacán, por ejemplo), o simplemente se pasea para conocer otras latitudes. Esa persona requiere buenos servicios para que su objetivo se cumpla a satisfacción, en las condiciones más óptimas posibles.

3.- Existe un potencial de recursos turísticos dispersos en los municipios que integran al estado mexiquense que, al ser explotados, ofrecerían esparcimiento al turista, lo que ahora no es posible por falta de atención a este renglón.

4.- El Ayuntamiento es la instancia más cercana que puede conocer las circunstancias del municipio, las ventajas o desventajas de promover un programa sobre este rubro.

Iturbide Pérez en la revista "el municipio" propone:

\* "Que el Ayuntamiento participe en la planeación del desarrollo de estado en lo referente a:

- Señalar los sitios que considere de interés turístico.
- Presentar proyectos de infraestructura que se requieran establecer, incrementar o conservar.
- Constituir empresas paramunicipales que se encargen de la organización y explotación turística en el municipio".<sup>52</sup>

Al existir mayor inversión en las comunidades y al impulsar el turismo en cualquier lugar, se crean fuentes de ingresos por el mayor número de establecimientos comerciales y esto conlleva mayor ingresos también para el municipio por concepto de impuestos, lo que a la vez se crean los fondos para solventar los bajos salarios de los oficiales y que permitiría corregir, en cierto grado, la corrupción que impera en éste renglón.

---

<sup>52</sup>Iturbide, Pérez Méndez. *El municipio en Estudios municipales*, CNEM, México, Noviembre de 1986, Núm. 6, p.18.

Además de que es urgente municipalizar este servicio para que la solución del problema sea local y no sea el Ayuntamiento un órgano estático el cual no este a su alcance dar solución a este problema cuando el daño se lo están haciendo a el, precisamente.

#### SERVICIO DE TRANSPORTE.

Este servicio consiste en proporcionar a la población medios de transporte adecuados y económicos para el fácil desplazamiento de un lugar a otro.

Aunque este servicio en todo el estado ya se dejo en manos de particulares, lo menciono por que es un ejemplo a seguir.

Se eliminarón todos los problemas que aquejaban al Sistema de Transporte Troncal de no contar con unidades en buen estado y de grandes salarios.

El Estado subsidiaba este servicio y nunca fue esto suficiente, debido a que siempre se trabajo en números rojos. Y no por que no fuera suficiente los ingresos propios del transporte, sino porque a diario se presentaban fraudes y desfalcos en todos los niveles, desde el conductor, inspector, supervisor, etc. No existía una persona que no fuera beneficiada de manera fraudulenta, lo que conlleva a la quiebra total de la empresa.

Actualmente, los particulares se hacen cargo de sus propias unidades, de su cuidado, y de su ingreso lo que representa en mejoramiento en este sentido.

Al abrirse la competencia entre rutas o empresas, se da un equilibrio en el costo del pasaje y de un buen servicio para la comunidad ya que puede escoger el de su conveniencia.

El Estado se ve beneficiado por los ingresos del costo de la concesión y de su reglamentación, y los municipios por el cobro de derecho de piso y de bases o de impuestos por terminales aunado a que, existen municipios al oriente del Estado de México que solicitan el apoyo económico a las empresas o rutas para cubrir gastos sobre pavimentación o bacheo.

Creo firmemente que con estos resultados, la reorganización de los servicios, antes señalados, se convierte en pronta y necesaria.

Para que se pueda proceder a estas medidas, también es cierto que el Estado y la Federación otorguen las facultades suficientes para que el municipio sea más independiente. Que pase de ser materia de discurso a realidad.

Para el Estado de México, el fortalecimiento municipal es una prioridad política, económica, social y administrativa ya que es el estado con más población de la nación con 9 815 901 habitantes con 122 municipios solo superado por Jalisco, Oaxaca, Puebla y Veracruz.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Secretaría de Gobernación. Información básica de los municipios en Méxco, CNDM, México, 1992, s/p.

### CAP. 5.3 LA PROFESIONALIZACION DEL SERVIDOR PUBLICO.

A través de todo el subcapítulo anterior, observamos en todos los servicios el mal que siempre aquejado a México: la corrupción.

Este es un problema, que aunque muy complejo, actualmente se esta abordando mediante la profesionalización de los servidores públicos.

La modernización administrativa debe de asignar un papel destacado al desarrollo de un auténtico servicio civil de carrera, que permita dar continuidad a los programas y planes de trabajo de la administración pública tanto de la federación, estatal y municipal, y mejorar continuamente el nivel de los servicios que presta a la sociedad, mediante el aprovechamiento de la experiencia y los conocimientos de los funcionarios públicos en los ámbitos en que se han desarrollado profesionalmente.

En 1995 se inició la elaboración de un modelo de servicio civil basado en el mérito, la capacidad y la eficiencia de los servidores públicos para garantizar seguridad en el servicio, oportunidades de promoción, capacitación y desarrollo profesional y una evaluación justa y transparente de su desempeño.

Con ello se mejora la administración pública ya que desempeña un papel esencial para el desarrollo de un país.

Una administración pública accesible, moderna y eficiente el reclamo de la población, un imperativo para

coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia de avance político.

El Plan Nacional de Desarrollo también toca el tema de la profesionalización de los servidores públicos: "Un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público. En los recursos humanos con que cuenta el gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido

La profesionalización del servidor público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio de carrera debe de facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuyan a un mejor servicio para la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial*. Op. Cit., p. 40

La creación de servicio profesional de carrera representa el reconocimiento de la importancia que tiene el servidor público dentro de la administración pública y asegura que su desempeño sea honesto y eficiente, condición especial para mantener el empleo.

También dentro del Plan Nacional de Desarrollo enumera los elementos operativos del servicio civil de carrera:

- a).- Identificación y reclutamiento de personal que cuente con la preparación actitud y aptitud más adecuado a los puestos de trabajo, mediante métodos objetivos e imparciales.
- b).- Desarrollo de un sistema de capacitación permanente, que permita a los funcionarios el perfeccionamiento de sus funciones y la actualización continua con la adopción y utilización de nuevas tecnologías.
- c).- Evaluación permanente de los empleados públicos, para verificar la correcta prestación de los servicios y estimular a quienes observen mejoras constantes en su desempeño.
- d).- Promoción de los funcionarios que mediante concursos de oposición demuestren ser los más calificados para obtener ascensos en términos de responsabilidad e ingresos.<sup>55</sup>

Definitivamente esta es una de las soluciones al problema de la corrupción y el mejoramiento de la administración pública.

---

<sup>55</sup>Ib. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Programa de operación. p. 99

Este es uno de los pasos muy importantes que tiene que dar México para que pueda reflejar un avance real en todos los ámbitos.\*

Para nadie es desconocido que en México, uno de los grandes males que padece es la corrupción, pero considero que a nivel municipal no es tan complejo, por lo que es mas fácil identificarlo y atacarlo. Al momento en que se reglamente castigos más severos para la impunidad, se podrá planificar mejor, no solo los servicios, sino cualquier aspecto de administración pública, tanto municipal, como estatal y nacional.

## CONCLUSION

Hoy en día, el municipio adquiere cada vez mayor importancia dentro de la vida nacional, tanto política como social y económicamente. Es por ello que el Gobierno Federal ha implementado programas y acciones para fortalecerla, sin embargo, también es cierto que no han tenido los resultados calculados debido a que aún no se han aplicado, estas medidas, o bien por que siguen heredando la enorme centralización de desiciones y de poder.

Ante esta situación, el municipio se encuentra inmerso en la misma situación precaria de la que no ha podido salir en las últimas décadas en la que, a través de la investigación, se han analizado los elementos que han convergido para que aún se encuentre en esta situación.

Actualmente, dentro del Estado de México, la situación económica es bastante precaria, lo que representa grandes descontentos sociales y el desequilibrio de la vida del país en todos los sectores.

Es por ello que se ha propuesto la reorganización de los servicios públicos como alternativas para tratar de solventar, en algo, esta difícil situación por lo que, como hemos visto, cumple con dos propósitos: por un lado, el buscar una fuente alterna de ingresos económicos que permita generar fondos para el municipio para la aplicación de programas sociales. Por otro lado, el de contribuir a satisfacer de una manera más satisfactoria las demandas de la

sociedad por mejores servicios y esto, representa a la vez, contribuir a generar la paz social, la cual es muy importante en estos momentos para México.

Se ha constatado, a través del documento, que el municipio tiene los elementos jurídicos para poder surgir ante la nación con más fuerza tanto política como económicamente, solo tiene que sacudirse la inercia, que por tradición, arrastra desde hace muchos años por la centralización de poder y, sobre todo, por el cáncer que padece nuestra administración en todos los ámbitos como lo es la corrupción.

Hemos analizado la Hacienda Pública en la que teóricamente, se destinan los recursos suficientes para mantener un desarrollo constante del municipio, sin embargo, esos fondos no llegan a esta instancia, por lo que se propondría que los mismos Ayuntamientos formaran una Comisión que se encargase de que se obtuvieran los presupuestos asignados por las propias leyes.

Sin embargo, considero que todos estos elementos, antes mencionados, son factores "externos", es decir, son programas, recursos y decisiones que vienen físicamente fuera del municipio.

Lo que yo propongo, es considerar más los factores "internos" del municipio, es decir, programas, medidas, decisiones e ingresos que pueda generar el municipio de manera propia, sin depender de alguna otra instancia.

Ante esto, he propuesto un reordenamiento sobre la visión y administración de los servicios públicos en el que, después de haber analizado los diferentes rubros, podemos obtener la siguiente conclusión:

1).- En primera instancia se obtendrían ingresos para el municipio, por dos formas:

- a) Por medio de concesiones, al otorgárselas a los particulares para que realicen el servicio y
- b) Al obtener ingresos por concepto de impuestos, licencias, permisos, etc.

2).- En contramedida, se evitarían las cargas financieras por evitar los subsidios que aplicaba el municipio a los servicios o por el simple hecho de mantener el equipo para hacer posible el funcionamiento de este, tanto material como humano.

3).- Se ayudaría a combatir la corrupción ya que al descentralizar los servicios (específicamente los rubros analizados) automáticamente desaparecen las fuentes de enriquecimiento ilícitos que mantenían muchos servidores o funcionarios públicos propiciando el mal servicio y consumiendo recursos que pudieron ser destinados para otros programas.

4).- Se crearían nuevas fuentes de empleos dentro de la misma localidad, empleando ya no únicamente al "recomendado" sino ha quien tenga la capacidad para realizar una tarea específica. También, dentro del Estado de México, ayudaría a evitar las migraciones a la ciudad de México, evitando gastos para los empleados por concepto de transporte, comidas, etc.

5).- Se iniciaría el desarrollo del municipio, debido a que al obtener recursos se tiene la posibilidad de llevar a cabo proyectos para la modernización en cualquier aspecto, ya sea urbano, de asistencia, educativo, cultural y deportivo.

6).- Al llevar a cabo el anterior aspecto, se incrementa el turismo ya que encuentran más lugares de interés con mejores servicios acorde a sus exigencias. Además el turismo proporciona, aún más fuentes de empleo e ingresos, por lo que todos los municipios deben de fomentar este aspecto.

Como el municipio es el nivel de poder que más estrechamente esta en contacto con la comunidad, queda de manifiesto que en, la intervención del sector privado, resulta más fácil la consulta popular en los planes y programas a efectuar y considero que esto representa la forma correcta de encausar el desarrollo de la institución básica de nuestro país.

Por último, es el municipio quien debe de velar por todas las reformas y adiciones constitucionales, ya que representa su herramienta de trabajo además de que fortalece

a todo el sistema democrático y en particular al municipio libre.

La Hacienda Pública Municipal debe de integrarse con impuestos exclusivamente municipales derivados de fuentes de riqueza situados en su territorio que no sean gravados por el Estado y la Federación.

Es con todas estas medidas como podríamos aspirar a tener municipios, en este caso el Estado de México, más fuertes redituando beneficios directos a la población con más y mejores servicios.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. ed., México, Porrúa, 1983, 470pp.
- 2.- Boehm de Jameiras, Brigitte [Coord.] El municipio en México, Colegio de Michoacán, México, 1987, 654pp.
- 3.- Deutsch, Karl. Política y administración pública, INAP, México, 1980, 983pp.
- 4.- Fraga, Gabino. Derecho administrativo, 24a. ed., México, Porrúa, 1985, 506pp.
- 5.- Garrocho, Carlos. Localización de servicios en la planeación urbana y regional. El Colegio Mexiquense, Toluca, 1992 (Cuadernos de trabajo no. 11), 96pp.
- 6.- Guerrero, Omar. La administración pública del estado capitalista, Fontamar, México, 1981, 277pp.
- 7.- Jiménez-Ottalengo, Regina y Jorge Moreno Collado. Los municipios en México, UNAM, México, 1978, 560pp.
- 8.- Martínez Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal, 2a. ed., INAP, México,, 1985, 382pp.
- 9.- -----Financiamiento y servicios públicos municipales, CNEM, México, 1986, (Estudios municipales No. 9), 230pp.
- 10.- Montaña G., Agustín. Manual de administración municipal, México, Trillas, 1978, 196pp.

- 11.- Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal, 3a.ed., Porrá, México, 1985, 557pp.
- 12.- Presidencia de la República. Manual de administración municipal, México, Coordinación general de estudios administrativos, 1981, 86pp.
- 13.- Sayeg Helú, Jorge, El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México 1808-1988, FCE, México, 1981, 1024pp.
- 14.- Secretaría de Gobernación. Gobierno y administración municipal en México, CEDEMUN, México, 569pp.
- 15.- ----- El municipio mexicano, CNEM, México, 1985, 623pp.
- 16.- Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo, 13a.ed., México, Porrúa, 1985 (Tomo I), 871pp.

## HEMEROGRAFIA

- 1.- Bautista Orozco, Juventino, *Cuestión de los servicios municipales, Estado de México en Estudios municipales*, CNEM, enero-febrero de 1988, año IV, No. 19, 227pp.
- 2.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 1996, 140pp.
- 3.- Gómez Benitez, Armando. *La prestación de los servicios públicos municipales en Municipio libre y descentralización de la vida nacional*, INAP, México (Gazeta Mexicana de Administración Pública 12-13), 153pp.
- 4.- *Ley de Coordinación Fiscal. Código Fiscal de la Federación*, 36a.ed., Porrúa, México, 1986, 483pp.
- 5.- Moreno Toscano, Alejandra. *El municipio en el sistema nacional de planeación en Municipio libre y descentralización de la vida nacional*, INAP, México (Gazeta Mexicana de Administración Pública 12-13), 153pp.
- 6.- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo*, Informe de ejecución, 511pp.
- 7.- Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*, miercoles 31 de mayo, México, 1995, 96pp.
- 8.- Secretaría de Gobernación. *Información básica de los municipios en México*, CNDM, México, 1992, s/n.