

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
AZCAPOTZALCO



Casa abierta al tiempo



AZCAPOTZALCO
COSEI. DOCUMENTACIÓN

MAESTRÍA EN PLANEACIÓN Y POLÍTICAS METROPOLITANAS

REFORMA ADMINISTRATIVA Y GESTIÓN DEL SERVICIO DE
RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE DESECHOS
SÓLIDOS EN TLALNEPANTLA

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN
PLANEACIÓN Y POLÍTICAS METROPOLITANAS

PRESENTA: ROCÍO MORALES LOPERENA

ASESORA: DRA. CRISTINA SÁNCHEZ-MEJORADA

MÉXICO D.F. NOVIEMBRE, 2001

M-24

AGRADECIMIENTOS

DESEO EXPRESAR MI MÁS SINCERO AGRADECIMIENTO A TODAS LAS PERSONAS, QUE A LO LARGO DE MI TRÁNSITO POR LA MAESTRÍA EN PLANEACIÓN Y POLÍTICAS METROPOLITANAS, FUERON EL APOYO MORAL, LOS AMIGOS Y EL SUSTENTO ACADÉMICO QUE DIO FORMA AL TRABAJO QUE HOY PRESENTO.

A LA DRA. CRISTINA SÁNCHEZ-MEJORADA, LE EXTIENDO UN RECONOCIMIENTO ESPECIAL, POR HABER SIDO NO SÓLO LA GUIA, SINO TAMBIÉN, LA MANO AMIGA QUE ME ACOMPAÑO EN EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN Y FORMULACIÓN DEL DOCUMENTO.

ASIMISMO, AGRADEZCO AL DR. LUIS INOSTROZA FERNÁNDEZ Y AL MTRO. PEDRO MARTÍNEZ MARTÍNEZ, LA PERTINENCIA DE SUS COMENTARIOS Y CORRECCIONES, QUE SIN DUDA HAN CONTRIBUIDO A ENRIQUECER LA INVESTIGACIÓN.

ESTA TESIS SE LOGRÓ GRACIAS AL APOYO FINANCIERO (BECA) OTORGADO POR EL CONACYT DURANTE EL PERIODO ESCOLAR 1998-2000.

INDICE

	Página
Introducción	9
1. La Reforma Administrativa en la Lógica del Estado	17
1.1. Reforma del Estado	19
1.1.1. Gobierno	28
1.2. La Reforma Administrativa	31
1.2.1. Desarrollo de la Reforma Administrativa	38
1.2.1.1. Reforma Administrativa en el Estado de México	44
1.3. Reforma Municipal	46
1.3.1. Antecedentes Históricos	47
1.3.2. Bases para la Administración Municipal	50
1.3.2.1. Bases Jurídicas	51
1.3.2.2. Bases Programáticas	54
1.3.2.3. Bases de Coordinación	55
1.3.3. Relación entre Niveles de Gobierno	56
1.3.4. Renovación Municipal	58
1.4. El Municipio	61
1.4.1. Tipología del Gobierno Municipal	61
1.4.2. Planteamiento Panista del Municipio y Gobierno	66
2. Municipio de Tlalnepantla de Baz	69
2.1. Características Socioeconómicas y Territoriales de Tlalnepantla de Baz	71

2.1.1.	Organización Territorial	77
2.2.	Estructura Organizacional de Tlalnepantla de Baz	78
2.2.1.	Estructura Administrativa	81
2.2.2.	Recursos Humanos	106
2.3.	La Reforma Administrativa en Tlalnepantla	109
2.3.1.	Hacienda Pública Municipal	112
3.	Gestión de los Servicios Públicos en el Ámbito Municipal	125
3.1.	Gestión, Descentralización y Reprivatización	127
3.1.1.	Descentralización	130
3.1.2.	Reprivatización de los Servicios Públicos	134
3.2.	Gestión Pública (Visión Panista)	137
3.3.	La Gestión de los Servicios Públicos Municipales	139
3.3.1.	Reglamentación del Servicio de Recolección y Disposición Final de Basura	144
3.4.	Características del Servicio de Recolección y Disposición de Residuos Sólidos en Tlalnepantla	149
3.4.1.	Generación de Desechos Sólidos en Tlalnepantla	150
3.4.2.	Operación del Servicio Público de Recolección de Residuos Sólidos	153
3.4.2.1.	Certificación de los Servicios Públicos	160
3.4.2.2.	Indicadores de resultados	164
4.	Disposición Final de los Desechos Sólidos Municipales	183
4.1.	Problemática Ambiental	189
4.1.1.	Manejo de Residuos Sólidos en la Zona Metropolitana del Distrito Federal	191
4.2.	Elementos Básicos para la Construcción de un Relleno Sanitario	204
4.2.1.	Marco Regulatorio	211
4.2.2.	Impacto Ambiental del Relleno Sanitario	216

4.3.	Empresa y Sociedad	218
4.3.1.	Empresa "Fomento de Construcciones y Contratas"	219
4.3.2.	Comunidad de La Providencia	223
4.4.	Relleno Sanitario de Tlalnepantla (Mexicana de Medio Ambiente S.A. de C.V.)	229
4.4.1.	Estructura Administrativa de la MMA	235
4.4.2.	Operación del Relleno Sanitario de Tlalnepantla	241
5.	Conclusiones	249
6.	Glosario	261
7.	Bibliografía	281
	Anexo	293

INTRODUCCIÓN

La intención de este trabajo es hacer una reflexión acerca de las características que guarda la prestación de los servicios públicos en el municipio de Tlalnepantla a partir del proceso de Reforma del Estado en México, y concretamente la Reforma Administrativa.

En este sentido, una de las primeras interrogantes que surgen pretenden constatar: ¿qué tanto a permeado este proceso de Reforma de Estado en la operación de la Administración Pública?; ¿cuáles han sido las tendencias que se han presentado hasta la fecha? y ¿cómo se ha respondido desde los distintos niveles del gobierno a este impulso modernizador?. Esto en un primer plano, para a continuación cuestionarse acerca de los posibles "beneficios" que estos procesos aportan a la gestión de los gobiernos municipales dada la tesis de reprivatización y retraimiento del aparato estatal tan en boga actualmente.

Con base en este primer conjunto de interrogantes, se procede a realizar una revisión de la reforma implementada en México, la cual como constata la historia no es un proceso novedoso, ya que a través del devenir histórico del país se pueden identificar varios intentos de reforma, cuya orientación principal es una reforma administrativa. Por eso, después de hacer un breve recuento de los hechos que propiciaron las tendencias actuales en cuanto a la estructura y "NUEVA FORMA" de gobierno; se inicia el primer capítulo con un planteamiento acerca de la Reforma del Estado y como ésta impacta necesariamente, el ámbito administrativo y el funcionamiento de los niveles federal, estatal y municipal de la gestión pública. Con esta idea, se procede a definir algunos conceptos que serán utilizados a lo largo de la tesis, además de establecer puntos

importantes en la reforma a partir de tres marcos de acción como son: 1) Reforma del Estado, 2) Reforma Administrativa y 3) Reforma Municipal; mediante la cual se llega al último peldaño de gobierno "el municipio".

En cuanto a la Reforma, algunos de los mayores impulsos que reporta se presentan en la década de 1970, cuando se plantea llevar a cabo una reforma administrativa a fondo de manera sistemática y programada. Sin embargo, estos intentos casi siempre resultaron aislados, y sin una relación de continuidad entre ellos, además de que aún no responden a un plan integral y de largo alcance ni logran una implementación en forma definitiva. Esta situación, en parte se debe básicamente a una falta de soporte técnico y apoyo político y por otro lado a una toma inadecuada y oportuna de decisiones que pudieran haber impulsado el cambio; por lo cual, éste panorama ha prevalecido, no obstante la preocupación entonces y ahora del gobierno federal por implementar una reforma administrativa efectiva.

Así tenemos que durante los últimos tres sexenios de gobierno, ésta bandera ha sido retomada por los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León; incluso el último presidente en México Vicente Fox, que fue llevado al poder por un partido diferente al de sus predecesores, ha retomado la consigna de la modernización. Resultará por ello interesante observar el rumbo que toma una de las primeras acciones que promovió siendo aún presidente electo; que fue la formación de la mesa para la Reforma del Estado. Sin embargo, hay que recordar que en los últimos tres sexenios aunque con variaciones, se presentó un proyecto común identificado como: "UN PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA QUE IMPLICA UN PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL APARATO GUBERNAMENTAL", y que hasta la fecha aún no se ha concretado totalmente y mucho menos ha mostrado avances tangibles.

En cuanto al marco teórico básico, referente a la conceptualización del Estado, en este proyecto no se hizo un abordaje directo a través de los autores clásicos del tema. Se prefirió realizar un acercamiento en forma indirecta utilizando como base, el trabajo de varios estudiosos mexicanos sobre la Administración Pública y la Reforma del Estado, de los cuales se incorporan propuestas y comentarios que enriquecen el estudio, ya que presentan opiniones complementarias acerca de las distintas teorías que abordan el estudio del Estado y que quedan clasificadas como teorías de tipo organicista, sociológico o jurídico; sólo de manera breve se rescatan las posiciones del estructuralismo y el funcionalismo. De estas posiciones se toma nota, pues dan pie a la

incorporación de conceptos que promuevan una vinculación con la realidad e idiosincrasia mexicana.

Como ya se mencionó, debido a que la Modernización Administrativa forma parte de la Reforma del Estado durante los últimos años, la Administración pública se ha enfrentado a dos desafíos importantes. Uno de ellos es la reducción del déficit presupuestario y el otro el mejoramiento del gasto público, para así buscar dentro de un contexto de disminución del aparato burocrático, un crecimiento con eficacia y de calidad de los servicios a los ciudadanos. Este planteamiento modifica bastante el funcionamiento de la administración pública, pues parte de principios que tienen que ver con la descentralización; el cambio en las responsabilidades de los funcionarios públicos; la rendición de cuentas de los responsables hacia la ciudadanía; además de la reducción del tamaño del Estado a través de la privatización o del aumento de la propia productividad; estas posturas se pueden esquematizar en los roles u orientaciones que presenta la Reforma del Estado en la actualidad cómo son: 1. Privatización, 2. Estado Participativo, 3. Gobierno Flexible y 4. Gobierno Desreglamentado. El sustento ideológico de estas corrientes históricamente se localiza en otras latitudes, específicamente en América del Norte y su enfoque básico es el "management público" que se concreta a realizar imitaciones del sector privado --a partir de la idea básica de dirigir el sector público como una empresa privada-- con lo cual en teoría se lograría un mejor desarrollo y efectividad en el manejo público.

Así con esta premisa en mente, la acción se concentró en revisar la evolución de la teoría administrativa, particularmente de la ciencia de la gestión la cual ha atravesado por tres fases que influyeron de manera importante la Administración Pública. La primera fase se identifica con la perspectiva técnica que a partir de autores como F. Taylor (padre de la administración científica) y H. Fayol (padre de la teoría administrativa moderna), se desarrolló y dónde se trata de mejorar el trabajo desde un punto de vista técnico, buscando la mejor manera de trabajar, una mejor ejecución y las mejores condiciones materiales, los estudios que se realizaron desembocaron en la famosa teoría de "Tiempos y Movimientos" junto con la concepción de concepto y modelo del "Proceso Administrativo" y los "Principios de Administración". La segunda fase se ubica a partir de los años treinta, en donde se introduce --lentamente al principio, más rápidamente después-- la dimensión humana como variable fundamental, la idea base que esta teoría sostiene dice que tratando bien a las personas, éstas se sentirán más felices y serán, en consecuencia, más productivas, básicamente se aplica la psicología a la industria; la administración; la publicidad y el personal. Finalmente, la tercera fase se

ubica poco después de los años 60^s, con la aparición del enfoque sistémico, que introdujo el concepto de "entorno", en el medio del trabajo. Así, el funcionamiento de la organización es influido por el entorno. En ésta perspectiva, la influencia externa implica adaptación al medio, al mismo tiempo que quiere decir gestión situacional, razón por la que desaparecen, en la teoría, las reglas generales o las soluciones universales y se da lugar al ajuste continuo en función de las particularidades presentes.

En la actualidad, se promueve que el administrador moderno logre, buscando las mejores soluciones técnicas posibles, utilizar al máximo los recursos humanos disponibles, respetando a la gente y permitiendo su desarrollo personal. Así mismo, debe también adaptar su gestión a un entorno que cambia continuamente. Lo cual constituye un gran desafío. Esta influencia de técnicas, métodos y conocimientos procedentes del desarrollo de la gestión privada, así como de la psicología industrial y sus ramas, es innegable en la formación de la gestión pública moderna. Técnicamente, todas las administraciones públicas son sistemas que crean leyes y reglas y se administran a partir de ellas, sin embargo, se observan diferencias significativas entre cada gestión.

La búsqueda de una administración pública eficiente hoy tan necesaria, tiene como orientación principal la flexibilización y adaptación a las necesidades del mercado, con un mayor énfasis en la productividad y esta enfocada hacia los resultados, esto es, que se haga más con menos.

En este sentido y dadas las tendencias es válido preguntarse: ¿para qué modernizar la administración pública?, está pregunta se responde con sencillez, diciendo que el objetivo de la modernización en la Administración Pública es hacer de ésta un aparato ágil, flexible, transparente, dotado de una gran efectividad, calidad y productividad y con una renovada orientación hacia la satisfacción de las necesidades de la población. Este proceso de modernización-reforma de la administración pública se ha buscado a través diversos caminos como la desregulación; desincorporación; simplificación de trámites y procedimientos; fusión y creación de nuevas estructuras; reducción de la burocracia; manejo escrupuloso y racional de los recursos públicos; formación y capacitación del personal; mejoramiento de la atención al público, etc. Tales caminos son planteados y recuperados en los siguientes puntos: 1) Redimensionamiento de la administración pública; 2) Profesionalización del servicio público; 3) Modificaciones legales; 4) Simplificación y desregulación administrativa; 5) Modificaciones estructurales; 6)

Descentralización política y administrativa; 7) Gerencia pública y social, y la 8) Modernización presupuestal.

Estas ideas dan pie para llegar al último apartado del capítulo 1, eje estructurador del trabajo y que se refiere a la reforma municipal. En este punto, una vez que se precisa el flujo de responsabilidad que baja desde el nivel federal al municipal, y se plantea la problemática que presenta el municipio. Se procede a utilizar los modelos propuestos por Rodolfo García del Castillo (1999) acerca de las bases e instrumentos de la administración municipal que son útiles a la hora de establecer una relación entre los niveles y se incorporan las propuestas de Miguel Bazdresch Parada (2000), cuyo aporte proporciona elementos críticos para la renovación municipal propuesta para el tercer milenio. Se incluye además un apartado en donde se entra a la revisión de las principales teorías que sustentan en la actualidad el manejo administrativo municipal y se retoma la visión que guarda el PAN en cuanto al municipio y lo que significa una adecuada gestión municipal.

Teniendo claro el marco teórico básico, en el segundo capítulo se introducen las principales características geográficas y socioeconómicas del municipio estudiado que impulsaron su desarrollo a partir de la década de 1940. Aunque su mayor crecimiento lo registra en 1980, de esta última década a la fecha el crecimiento se ha estabilizado. Por otro lado, esto impacta en el desarrollo de la infraestructura municipal, en la medida que se requiere ampliar o sustituir equipamiento antiguo, lo cual aunado al problema de no contar con reservas de crecimiento territorial hace necesaria una política de densificación del territorio que es la medida por la cual se ha optado.

En lo referente a la estructura administrativa, se toma como base la propuesta de organización del trienio 1994-1997 (PRI) y el de 1997-2000 (PAN) del gobierno municipal, encabezados los dos, por gestiones de filiación partidista distinta. Los documentos más esquemáticos de su organización al interior, son los organigramas oficiales propuestos al inicio de los dos trienios y sirven para contrastar posiciones en un lapso de estudio de seis años. La comparación que se realiza toma como base documentos oficiales del municipio como es el Bando Municipal de los años 1994, 1995, 1997 y 1999; además del Reglamento Interno del Municipio de Tlalnepantla de 1994 y 1997. Con base en estos documentos, se procedió a contrastar la operación y reestructuración de las dos gestiones; en dos momentos, lo que sirve para ver como ha evolucionado la reforma administrativa y si esta tiene relación con la situación que

predominó en el municipio, y que posteriormente sirve de apoyo para evaluar la prestación de los servicios públicos en el municipio.

Una vez mostrada una perspectiva genérica de la situación actual que guarda la reforma administrativa en el ámbito global, y teniendo como antecedente la forma en que se presta el servicio público en el municipio, se presenta el esquema bajo el cual se refuncionaliza el servicio de recolección y disposición final de la basura, partiendo de las atribuciones que le son otorgadas al municipio con la reforma en 1983 del art. 115 constitucional y que promueve cambios sustanciales en la forma de prestar los servicios públicos y en cómo estos son asumidos por el gobierno local y los actores privados. El conjunto de interrogantes que surge aquí, tiene que ver con la descentralización de responsabilidades, por ello; las preguntas que se presentan están orientadas a constatar sí: ¿la reforma ha propiciado una real eficiencia de la gestión federal, estatal y local?; ¿los servicios públicos se han beneficiado con esta reforma?; el esquema que promueve la privatización de las funciones antes encomendadas al gobierno ¿funciona?, ¿sí?, ¿no?; en cualquiera de estos casos, ¿cuál sería entonces, la mejor estrategia para lograr la eficiencia de los servicios públicos?; y finalmente pero no por ello menos importante; ¿cuál es el grado de avance, que se reporta en la implementación de instrumentos que midan la eficacia en los servicios públicos?.

Para lograr contestar algunas de estas preguntas, se parte mostrando la noción de gestión de los Servicios Públicos Municipales y del fortalecimiento municipal, a través de la célula básica que es el ayuntamiento. Se precisan además las características que debe tener un servicio público y se dimensiona a la basura como un problema urbano, el cual unido a la problemática y tema de actualidad conocido como la certificación de los servicios públicos, es el antecedente perfecto para presentar las características de organización de la Dirección de Servicios Públicos y el Departamento de Limpia y Disposición de Desechos Sólidos de Tlalnepantla.

Por otra parte, el estudio de un *servicio urbano* como es el de residuos sólidos, requiere que se entienda que este *es un conjunto de procesos orientados a la recolección, transporte, procesamiento y disposición final de esos residuos en una ciudad o localidad*. Este servicio como refiere Pirez *es una totalidad compuesta por dos tipos de procesos*:

- a) Un proceso formal, adecuado a las normas existentes y, en consecuencia, integrado por dos fases fundamentales (recolección y disposición final), en ocasiones mediadas por una tercera de transferencia;

- b) Un proceso informal, no sometido a normas e integrado por tres fases principales (recolección, procesamiento y disposición), llevadas a cabo tanto por actores oficialmente autorizados para intervenir (formales) como por actores sin ninguna atribución oficial ni vinculación formal con los anteriores (informales).

Este tipo de consideraciones le confieren una alta complejidad al manejo del servicio, no sólo por las implicaciones que representa para el municipio, sino también, por la importancia e influencia que tiene el modelo mundial de desarrollo, promotor de una producción de desechos que se incrementa en forma casi geométrica.

Asimismo, la prestación del servicio presenta variables que tienen que ver con la "dimensión", y las "bases" la primera se refiere básicamente a lograr garantizar la provisión y accesibilidad del mismo a la población en conjunto; la segunda responde a las condiciones bajo las cuales se presta el servicio; lo cual requiere elaborar políticas que tiendan a solucionar los aspectos más significativos del problema identificado y promuevan al mismo tiempo una estrategia global de resolución; lo cual se logra mediante etapas sucesivas de acercamiento que requieren una planificación de programas y proyectos concretos que verán su culminación, en acciones que transforman las proyecciones una vez que se realizan las inversiones necesarias.

Además se hace necesario, poner en juego una serie de consideraciones de tipo técnico que regularán la operación del servicio. Esto correspondería a un primer momento del servicio de recolección y disposición de desechos. Un segundo momento del servicio se ubica en la operación, que consiste en poner en funcionamiento y especificar la combinación de los insumos que se requieren. El último momento corresponde al seguimiento, que se identifica principalmente con el monitoreo de la prestación del servicio en aspectos de tipo técnico y social. Con este tipo de consideraciones surge una duda, esta relativa a la privatización del servicio público ya sea esta total o parcial pues con esta medida, ¿acaso no se generan esquemas de exclusión para algunos sectores de la población de escasos recursos?.

En cuanto a los actores de la gestión de los servicios, se reconocen dos tipos (individuales o colectivos) que se incorporan en alguna de las fases de su prestación, introduciendo diferentes lógicas, intereses, necesidades y concepciones. Aquí debe resaltarse ¿cuál es la capacidad de cada actor de influir en la eficientación del servicio público?; y preguntarse si ¿la retroalimentación entre las necesidades y las acciones desarrolladas por el gobierno local es adecuada?. Cada uno de los momentos y actores

señalados se desenvuelven en distintos escenarios, lo cual implica el reconocimiento de ámbitos institucionales o territoriales, en los que se despliega la dinámica de los distintos elementos de esta ecuación, cada uno con orientaciones, intereses, alianzas y conflictos entre sí.

El accionar de los actores políticos se ubica dentro de la comunidad y el ayuntamiento, además, estos participan en la toma de decisiones y orientaciones generales que regularán la política global ambiental y sectorial del país. Por su parte, la empresa prestataria de servicios es una unidad económica privada, orientada por las normas del mercado y que se hace cargo de una concesión de prestación de un servicio público. Esta unidad, cuenta con dos tipos de actores internos; unos con capacidad de decisión y otros cuya función principal es ejecutar las decisiones de los primeros.

Finalmente, con el último capítulo referido a la Disposición Final de los Desechos Sólidos Municipales, se describe de forma general la problemática ambiental que guarda este proceso; primero en el ámbito estatal y zona metropolitana de la Ciudad de México, y segundo en el espacio local, y así resaltar la importancia que representa un manejo adecuado de la disposición de los desechos sólidos en zonas controladas, como son los Rellenos Sanitarios.

Con esta visión se procede a revisar conceptos relativos al manejo de un relleno; incluyendo el marco regulatorio que norma este tipo de actividades, por la importancia que una obra de este tipo representa para el impacto ambiental de la zona y las comunidades aledañas al sitio. Este punto se aborda, por medio de un proceso de contraste entre tres actores implicados: la comunidad, el municipio y la empresa concesionaria de la disposición final de los desechos municipales.

Una vez presentados estos antecedentes, se complementa el marco general con el desempeño que presenta la empresa concesionaria a nivel mundial, nacional y local. En la ejecución del servicio de disposición final de desechos sólidos; y de manera particular la operación que presenta el Relleno Sanitario de Tlalnepantla, estos partes sirven como complemento para entender la relación que se gesta entre la empresa y la sociedad. Por ello, en un apartado especial se revisa la forma en que Mexicana de Medio Ambiente y el Municipio han respondido a las demandas de la sociedad civil, en cuanto a la repercusión que este tipo de proyecto representa para los vecinos de la comunidad de La Providencia.

CAPÍTULO I

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA LÓGICA DEL ESTADO

CAPÍTULO I LA REFORMA ADMINISTRATIVA DESDE LA LÓGICA DEL ESTADO

En la vida diaria advertimos la "presencia del Estado" a través de sus diversas manifestaciones, continuamente oímos hablar y hablamos del gobierno, de la autoridad, del ejército, se nos da un discurso sobre leyes y reglamentos, se sabe que se castiga a los que trastornan el orden establecido de estas leyes y reglamentos. Sin embargo, esto nos da una idea tosca e imprecisa de lo que llamamos Estado; que es algo intangible en la realidad social que se vive cotidianamente.

Por tal motivo, la década de los ochenta tiene un significado especial para el mundo pues en ella, se genera una oleada de tendencias que cuestionan de manera fuerte el rol que el Estado interventor jugaba hasta ese momento, dicha polémica se acrecentó aún más con la llegada al poder de gobiernos de corte neoconservador como el de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, en Inglaterra y Estados Unidos respectivamente. Al mismo tiempo, se propagan cambios dramáticos provocados por la caída del régimen comunista en el antiguo bloque socialista y con ello la desaparición de los partidos únicos de Estado, avanzando de manera significativa la democracia en los países de Europa del Este, en tal proceso, las ideas de corte neoliberal toman fuerza ya que se les ve como la única alternativa para salir de la profunda crisis económica que atraviesa el mundo entero.

El resultado inmediato de los procesos mencionados es un debate de corte ideológico y político en torno al tamaño del Estado y la búsqueda de un Estado mínimo o regulador. Esto significa que a menor Estado, mayor mercado y por lo tanto, mayor libertad del individuo para incentivar este tipo de economía, proceso que marca la transición de un Estado antes interventor a uno regulador.

1.1. *Reforma del Estado*

Para comenzar a hablar de la reforma del Estado hay que precisar algunos de los elementos que conforman este ente, como son: *población* o grupo humano que reside en un cierto espacio físico dentro del cual se establecen vínculos de convivencia para conformarse de esta manera la comunidad, la cual presenta elementos comunes de carácter histórico, religioso o económico; *territorio* que es el elemento geográfico espacial, o espacio tridimensional sobre el cual el ente estatal ejerce su poder; y

finalmente el *poder del estado*, que algunos autores conciben como el hecho de que algunos manden y otros obedezcan. En México, la forma de gobierno bajo la cual está estructurado el Estado responde a un sistema cuádruple: *republicano, democrático, representativo y federal*.¹

En cuanto a las diferentes concepciones de Estado que existen; se pueden ubicar en general tres grupos que concentran los rasgos más sobresalientes del mismo relacionados con las perspectivas encontradas, pero que a la vez se complementan como son: a) Teorías organicistas; b) Teorías sociológicas y c) Teorías jurídicas.

- a) Teorías organicistas: Esta concepción se fundamenta en la analogía de que el Estado puede compararse a un organismo vivo, se entiende como un ser humano, donde sus partes o miembros no pueden ser separados en su totalidad; ésta precede a las partes, por lo que cuenta con unidad dignidad y carácter, de tal manera que no puede disgregarse el conjunto.²
- b) Teorías sociológicas: Dentro de esta concepción se percibe al Estado como una unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen para alcanzar un fin, de este modo se deposita la voluntad individual en un órgano único que fungirá como rector.³
- c) Teorías jurídicas: Dentro de esta teoría se le otorga personalidad jurídica al Estado, es decir, una unidad normativa cuyo campo de acción corresponde a las realidades dentro del marco del Derecho, donde la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se personifica en el Estado. En el sistema normativo todas las reglas de juego se originan en la Constitución "instrumento de la voluntad popular" que otorga derechos y obligaciones a las personas jurídicas ya sean físicas o morales que radican en el territorio. De igual manera, la Constitución es quien otorga facultades y obligaciones al Estado y son estas, las que le permiten a sus distintos órganos cumplir dentro de la legalidad con sus responsabilidades específicas.⁴

¹ Esta definición la encontramos en el Título Segundo, artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice al respecto: *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de sus Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la propia Constitución.*

² Sánchez González, Juan José. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. INAP, México, 1998, p. 253

³ Sánchez González, op. cit., p. 26

⁴ Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría del Estado*. Barcelona, Blume, 1979, p. 218

Como se puede observar, la definición de Estado depende de la teoría que la sustenta, así como de las implicaciones que esta misma determine. Por tal motivo, es importante recuperar en este punto y sólo de manera breve la concepción estructural-funcionalista del Estado. En esta corriente, una estructura forma un sistema que consta de elementos tales que la modificación de cualquiera de ellos entraña una modificación de todos lo demás, esto puede representar una ventaja o desventaja, según sea el caso. Representa una ventaja, porque una propiedad de este tipo permite prever cómo reaccionará el modelo en caso de modificación en alguno de sus elementos. Se considera además que el sistema promoverá un proceso de solución a cuatro problemas identificados como: adaptación, consecución de metas, integración y mantenimiento de pautas; de esta forma la estructura es concebida como pauta de organización de acuerdo al predominio de alguno de los principios estructurales. El tipo de estructura que prevalezca delimita el conjunto de acontecimientos (complejidad interna) y de estados (variabilidad de la estructura) que son posibles en el sistema. Esto se debe a que la estructura, es la resultante del conjunto de las interrelaciones que se producen en un marco concreto, por lo cual, se requiere de cierta estabilidad del conjunto, sin que por ello pierda su dinamismo interno. Al mismo tiempo, la desventaja, se hace patente cuando queda claro que el Estado dada su complejidad y amplitud, es una estructura que en muchos momentos parece estática o con una capacidad de respuesta casi nula, lo que le resta posibilidades para ser puesta en movimiento y optimizar de este modo los rendimientos que ofrece. Debido a ello, la propuesta a lo largo del tiempo a sido a promover la modernización y mayor eficacia de la estructura del aparato estatal, por medio de procesos de Reforma como el que aquí se aborda.

Sin embargo, la Reforma del Estado puede ser más inteligible si se parte de tres supuestos:

1. Por Reforma del Estado se entiende el proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para lo cual necesita de manera básica la resolución de dos factores como son: condiciones de gobernabilidad de un régimen político (. . .) y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales después del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.
2. El proceso de reformas estatales ha sido casi una constante en el gobierno mexicano. Sin embargo, la última de estas reformas, cuyo objetivo es la implementación de un nuevo proyecto de país, se puede ubicar a partir de diciembre de 1982.

3. El proceso de Reforma del Estado ha transitado por distintas fases de política económica: 1) un saneamiento económico en las finanzas públicas, que posibilitó una mayor transferencia de recursos al exterior, con lo cual se dio la ilusión de crecer y pagar al mismo tiempo; 2) la fase actual, en donde se prolonga la estrategia del pacto, pero ya se despliega con mayor claridad la forma de inserción del país a la economía norteamericana, en donde se hace una férrea defensa del Tratado de Libre Comercio como la vía de solución para el crecimiento interno y a la inevitable interdependencia mundial.⁵ (Estos supuestos son importantes, ya que serán retomados a largo del desarrollo de este primer apartado).

Así pues, el término Reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas. Frecuentemente se expresan como si hubiera un solo proceso de cambio concentrado en la Reforma del Estado. Sin embargo, no hay un proceso único de Reforma del Estado, porque este puede expresar además algún elemento sustantivo del siguiente tipo: la reforma como privatización de la economía; como apertura comercial; como reforma electoral; una mera reforma administrativa; como un proceso de descentralización; e incluso como un discurso político con grados variables de verosimilitud; en fin, es lo que cada uno ha ido entendiendo en la marcha de un acelerado proceso de cambios y de inercias que se resisten a modificarse y además es una idea múltiple y ambigua.

Dentro del proceso de Reforma, el Estado ha tenido un papel central para el desarrollo del país, a partir de establecer la rectoría del Estado como el vehículo gubernamental encargado de coordinar y promover al mismo tiempo el desarrollo de variables de tipo social, económico y político que están en juego. Esto se hace evidente a lo largo de la historia reciente de México que muestra un proceso de flujos y reflujos que responden a las necesidades del proyecto propuesto por la gestión en turno. Lo cual ha promovido un cambio a través del tiempo, en las dimensiones que originalmente guardaba el aparato estatal.

Esto motiva que la Reforma del Estado se instale en la profunda discusión de la nueva delimitación de lo público y lo privado, a partir de la reconsideración de la intervención estatal. En dicho contexto, la acción gubernamental del Estado tiende a privilegiar de manera mediata solamente a algunos sectores de la sociedad, aunque el objetivo, es un desarrollo a largo plazo que alcanzará a los menos favorecidos, tal esquema se

⁵ Sánchez González, op. cit., p. 32

utiliza porque garantiza la macroeficiencia de la economía a nivel nacional e internacional.

Debido a que la Reforma del Estado ha sido una empresa colectiva, compleja y multidimensional y que esta no puede ser entendida correctamente si es vista únicamente, como el desmantelar o achicar el aparato estatal. Es necesario incorporar al proceso de reforma variables económicas, políticas y sociales; pues algunos de los incentivos principales para poner en marcha este proceso provienen de la actual crisis financiera que se vive, donde el déficit fiscal es muy pesado, por un lado; en cuanto al ámbito político, esta reforma se hace necesaria por la crisis presente en la sociedad, de credibilidad y cuestionamiento total, acerca de las medidas tomadas por la administración pública. Referido a lo anterior Bazúa y Valenti concluyen diciendo: "En suma lo que ha entrado en crisis en las sociedades periféricas en general, y en las latinoamericanas en especial, es la configuración estatal burocrática-autoritaria como tal y no sólo el sistema de políticas y/o la política gubernamental tradicional".⁶

Una orientación necesaria en el proceso de Reforma del Estado es que esta sea dirigida desde arriba, pero con la amplia participación de la ciudadanía, los partidos políticos y agentes económicos, es decir, lograr un amplio consenso social. Lo que permite una mayor legitimación de las reformas a realizar y menores obstáculos para su implementación. Se entiende además, que un proceso integral de Reforma del Estado es turbulento y difícil, debido a los cambios que se introducen en los procesos sociales e institucionales más importantes, donde se liberan fuerzas y tensiones acumuladas, que provocan mutaciones inesperadas y fenómenos caóticos. Sin embargo, esta actividad es necesaria e impostergable, una vez que el Estado presenta deficiencias constantes en el cumplimiento de su papel en lo económico y social.

Dentro de la Reforma un aspecto que no debe olvidarse, es que siendo México un Estado de Derecho, las reformas sólo pueden ser conducidas dentro de los cauces que señala la ley. Sobre todo si se trata de cambiar a favor de una mayor participación ciudadana o de dar mayor peso a la democracia. Dado este caso; una Reforma del Estado tendría que sustentarse en la idea de hacer viable la participación democrática, sin modificar las normas fundamentales, es decir, aquellas estructuras reglamentarias y administrativas que se han sobrepuesto a ellas. Por este motivo, " (. . .) es necesaria una reforma de los instrumentos, tratando de volver realidad las aspiraciones originales

⁶ "Política Pública y Desarrollo" p. 79

que le dieron forma al andamiaje institucional del Estado Mexicano".⁷ De acuerdo con esta perspectiva manejada por Sánchez González, en un Estado de Derecho, la lista tendría que incluir, al menos, cuatro ámbitos muy claros: el sistema de partidos; enseguida, los poderes que representan la voluntad de los mexicanos; en tercer término, los poderes e instituciones que integran la vida de los estados de la Federación; y, finalmente, el cuadro de libertades que consagra la ley.

En cuanto al aspecto que se refiere a los poderes e instituciones de la federación, tenemos que esta doctrina conocida como *Federalismo*,⁸ hunde sus antecedentes jurídicos en el país y en la Constitución norteamericana, la cual estuvo a su vez inspirada en principios políticos liberales desarrollados por el pensamiento europeo, y la revolución francesa y a pesar de que el México colonial, no estuvo integrado por colonias autónomas en lo interno, como sucedió con las trece colonias norteamericanas; la diversidad local, aunada a las enormes distancias y a la escasa comunicación, creaba la necesidad natural de un sistema federal como el mejor camino para buscar soluciones adecuadas.⁹

De acuerdo con este sistema federal adoptado en el país, y dado que el proceso de reforma pretende romper con las inercias centralizadoras que se generan a pesar de lo que marca la Constitución Mexicana. Se hace necesario, un movimiento hacia fuera del poder central, es decir, optar por la descentralización¹⁰ de poderes en aras de un verdadero sistema federal. Sin embargo, este proceso no pocas veces ha quedado como lo evidencia la historia administrativa en un mero proceso de desconcentración.¹¹

⁷ Sánchez González. loc. cit., p. 54

⁸ El federalismo es la doctrina que afirma la convivencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas. Debido a que cada una de ellas esta dotada de personalidad jurídica y económica propia ya que dentro de este sistema federal el logro de los fines comunes no menoscaba su autonomía.

⁹ Al respecto, después de la independencia de México, Fray Servando Teresa de Mier, recomendaba un "federalismo moderado", más que la constitución de un poder central; no obstante, constitucionalmente se instaure el federalismo a pesar de que el país aún no contaba con la fortaleza necesaria para un sistema de este tipo.

¹⁰ Descentralización: Acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados). Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del Gobierno Federal. Asimismo, se considera descentralización administrativa a las acciones que el Poder Ejecutivo Federal realiza para transferir funciones y entidades de incumbencia federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares. (Fuente: SHCP, Glosario de términos más utilizados en la administración pública federal, 1999).

¹¹ Desconcentración: Proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos las responsabilidades del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas, excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente, y por otra, transferir los recursos presupuestarios y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que el órgano desconcentrado pierda la

"Así pues, son tres grupos de causas que explican la necesidad de una estrategia de descentralización de la vida nacional que sustenta el nuevo federalismo como son las administrativas, económicas y políticas".¹²

Tales medidas cobran importancia en la década de los años ochenta, cuando son promovidas como bandera de Miguel de la Madrid durante su campaña electoral, debido a que se incluye dentro de la estrategia general de gobierno, el propósito de contribuir al fortalecimiento de la organización política federal, a través de instrumentos y mecanismos que respetando la autonomía estatal, propicien el robustecimiento de sus respectivas funciones y promuevan una mejor coordinación y participación de la federación, estados y municipios en el proceso de desarrollo. Así el Estado, detenida su dinámica de crecimiento y dadas las tendencias de globalización e integración que le restan cada día áreas de intervención exclusiva, se enfrenta a una sociedad que reclama cada vez mayores espacios de intervención, lo que provoca por ambas vertientes la reducción de la burocracia estatal.

El proceso de descentralización aunado al funcionamiento del capitalismo posmoderno, conforma nuevas formas de acción para el Estado, que presentan tres escenarios básicos a los cuales ningún país o región son ajenos y que Inostroza Fernández identifica como: " (. . .) la globalización, transnacionalización y regionalización y los denomina como megatendencias. La primera y segunda megatendencias tienen su origen en los cambios de patrones de acumulación y procesos de internacionalización del capital en la gestión de excelencia empresarial; incorporación de la ciencia y tecnología a las nuevas formas de organización tanto de producción como de mercados, así como en las nuevas visiones estratégicas de los actores principales (. . .), en cuanto a la regionalización, pueden encontrarse sus antecedentes, en el proceso que siguió el continente europeo después de la Segunda Guerra Mundial (. . .) la forma que adopte la regionalización y los procesos de integración económica a escala mundial van a estar condicionados por la doctrina de la ampliación (. . .) que tiene un sentido geopolítico y se apoya en los tradicionales intereses del bloque".¹³

relación de autoridad que lo supedita a un órgano central. La desconcentración administrativa es una solución a los problemas generados por el congestionamiento en el despacho de los asuntos de una dependencia de gobierno. (Fuente: SHCP, Glosario de términos más utilizados en la Administración Pública Federal, 1999).

¹² Sánchez González. loc. cit., p. 64

¹³ Inostroza Fernández, Luis. *Privatizaciones, Megatendencias y Empresas Públicas*, UAM-A, México, 1997, p. 404

Es dentro de estos escenarios y debido a la globalización que acompaña a los tiempos modernos que, el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari sostenía que la globalización de la economía, la revolución científica y tecnológica, y la formación de nuevos bloques económicos, imponen una competencia más intensa por los mercados.¹⁴ Ante este panorama, el Estado mexicano impulsó entonces como respuesta global a las exigencias derivadas de la transformación social, de la crisis económica y del nuevo ordenamiento mundial, la estrategia de adelgazamiento del aparato. Así pues, la Reforma del Estado, cuyo primer impulso fue conocido como adelgazamiento estatal, en el sexenio de Miguel de la Madrid; se convierte en prioridad de gobierno con el presidente Carlos Salinas de Gortari. En efecto, el proyecto de adelgazamiento, redimensionamiento o Reforma del Estado, da inicio a toda una época de la historia política mexicana.

Sin embargo, sería un error plantear la Reforma del Estado en dos vías únicamente: *adelgazamiento del gobierno o apertura total*, dada la patente deficiencia estructural de la economía mexicana. En este sentido, el tema real no se refiere al adelgazamiento estatal en cuanto al tamaño del aparato y si este es grande, mediano o pequeño, sino en la revisión del rol histórico de este, en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y la democratización. El asunto entonces debe ser concebido en torno al perfil del Estado deseable y su capacidad de gestión para cumplir las nuevas funciones identificadas.

Por otra parte, el planteamiento globalizador iniciado con Salinas de Gortari mantuvo continuidad durante la gestión del presidente Ernesto Zedillo, ya que en su administración se promovió y logró la firma de múltiples tratados de libre comercio con el mundo; ejemplo de ello es el Tratado del Libre Comercio con la Unión Europea y el firmado con Israel en el año 2000. En esta dinámica, Ernesto Zedillo defendió en diversos foros internacionales (como el de Dabos Suiza) la aceptación de la globalización como inevitable, acusando al mismo tiempo a los opositores a ella como globalifóbicos.

Con esta idea y dado que los cambios a nivel internacional desencadenan cambios en la gestión gubernamental, que a su vez impulsan a la Reforma del Estado, Luis F. Aguilar

¹⁴ Salinas de Gortari añadía que "... la Reforma del Estado debe responder al campo que demanda el bienestar de la población a la vez que debe ser adecuada para la efectiva defensa de la Soberanía de la Nación. Las circunstancias de hoy, tanto internas como internacionales precisan de nuevas estrategias, mejores instrumentos y, sobre todo, una actitud estatal distinta frente a la sociedad y sus grupos y ciudadanos".

argumenta que "no sólo ha cambiado el aparato gubernamental y su modo de actuación, sino que se ha modificado el sistema político".¹⁵ De este modo, en lo interno las maneras en que el gobierno selecciona, decide y atiende las demandas que las organizaciones hacen al Estado, implican ahora una renovación de los mecanismos de hacer política; con ello, se rompen los esquemas en los cuales privaba el *clientelismo político*.

La expansión estatal en el inicio, fue resultado del proceso de expropiar a la sociedad funciones previamente reservadas a los individuos o a instituciones intermedias, así como de crear otras nuevas, con excepcional capacidad de movilizar recursos, convirtiendo a todas ellas en materia de interés público. De esta manera; una nueva frontera comenzó a establecerse entre el dominio, legítimo del Estado y la sociedad, esta frontera nunca fue rígida o nitidamente marcada, sino que, más bien fue siempre irregular y cambiante, los diversos contornos fueron resultado de procesos en los que la confrontación y la negociación, la fijación arbitraria o el acuerdo de límites, la captura de nuevos espacios y la deliberada resignación de competencias se movieron en forma alterna en una u otra dirección, según se presentara la situación.

Sin embargo, hoy se promueve una retracción de este aparato, y lo reclaman curiosamente los sectores que casi siempre fueron sus principales beneficiados, pero aquí cabe hacer una pregunta ¿realmente ha existido un Estado de Bienestar para que se haga necesario este retraimiento en nuestro país?, ¿es este indispensable?, o por el contrario ¿sólo se siguen modas internacionales que reclaman este hecho?

No cabe duda que en los países europeos, así como en Estados Unidos este tipo de Estado de Bienestar se dio con gran éxito por lo cual se amplió a límites inimaginables. Al respecto es necesario aclarar que esta tendencia no se presenta en la cultura latinoamericana, en donde, la respuesta a los momentos de crisis fue básicamente dada por la sociedad civil, a través de las redes de sobrevivencia que apunta Larissa Lomnitz,¹⁶ en su estudio que data de la década de los 70's o más recientemente con las estrategias de sobrevivencia propuestas por Roberts¹⁷ y que muestran de manera más genérica como el fenómeno de la crisis mundial propicia el reordenamiento de las relaciones en la sociedad. En el caso de México, la emergencia de la esfera de la

¹⁵ Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado". en Merino Huerta, Mauricio (coord.). *Cambio político y gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, p. 131

¹⁶ Adler de Lomnitz, Larissa. *Cómo sobreviven los marginados*. Siglo XXI, México, 1991, p. 229

¹⁷ Roberts R. Bryan. *Estrategias familiares, pobreza urbana y prácticas ciudadanas*. Un análisis comparativo. en Anuario de Estudios Urbanos 1996, UAM -A, México, pp. 41-69.

sociedad civil se retardó, debido principalmente al boom petrolero de que gozó el país en esa época y que proporcionó los recursos suficientes para posponer la crisis que se manifestaba ya a nivel mundial.

En la actualidad se presenta la emergencia de la Sociedad Civil con todo lo que ella implica; participación ciudadana y compromiso de los actores hacia los cambios propuestos por el gobierno, así como la vigilancia de los mismos y grado de cumplimiento que estos actores y aparatos presentan. Estas acciones, se vinculan de manera directa con otro concepto, el cual es una representación más real para los ciudadanos del papel que juega el Estado con un ente concreto; como es el gobierno.

1.1.1. Gobierno

El gobierno representa el ente más concreto y definido a través de la soberanía del Estado y de la sociedad. El Estado moderno muestra por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Las facultades gubernamentales se atribuyen a órganos diversos buscando un equilibrio en el ejercicio del poder público. Dentro de las funciones del gobierno se encuentran las de bienestar social y representación política de sus gobernados, además de regular y mantener el orden jurídico que representa. En el gobierno radica la soberanía del pueblo y este le imprime forma y delega su representatividad en un cuerpo, en la figura del pueblo que lo erige como tal. La acción del gobierno se hace palpable por medio de leyes, reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales.

En México, la definición de gobierno se conceptualiza como: "la dirección política y administrativa de la nación y esta conformado por un conjunto de órganos e instituciones, además de que representa y ejerce el poder de la federación; esta dividido en tres poderes, el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución le confiere a la federación".¹⁸ Por medio del gobierno, el Estado conoce las demandas de la sociedad asimila la problemática de la comunidad y se vincula a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios manifestando el compromiso del Estado con ella. La forma en que el Estado responda a estas demandas le da el sello particular y característico a cada administración en ejercicio.

¹⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Glosario de términos más usuales en la administración pública federal, 1999.

En este punto es pertinente recuperar la visión que propone Carlos Matus acerca de la acción de gobierno, ya que para gobernar se requiere cada vez más de un cierto dominio teórico sobre los sistemas sociales. De esta forma el conductor (gobernante) "... dirige un proceso hacia objetivos que elige y cambia según las circunstancias (su proyecto), sorteando los obstáculos que le ofrece un medio que no es pasivo, sino activamente resistente (gobernabilidad del sistema). Y para vencer esa resistencia con la fuerza limitada que posee, el conductor debe demostrar capacidad de gobierno".¹⁹

La acción de gobernar exige entonces la articulación de tres variables que se reconocen como: a) proyecto de gobierno, b) capacidad de gobierno y c) gobernabilidad del sistema. La forma en que estas se vinculan queda muy bien esquematizada en el denominado triángulo de gobierno que muestra como cada una de estas variables depende de las otras (figura 1.1).

De esta representación es necesario recuperar por separado cada elemento. En tal sentido se tiene que: el "PROYECTO DE GOBIERNO: se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos (...). el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna, sino además de su capacidad de gobierno".²⁰

La "GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA: es una relación entre las variables que controla y no controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso con relación a la acción de dicho actor".²¹ Dentro de este componente se manifiesta una relación directamente proporcional a la cantidad de variables que controla el actor, ya que entre mayor o menor sea su número esto propiciará en consecuencia una mayor o menor libertad de acción, cuyos efectos se manifiestan claramente en la gobernabilidad del sistema.²²

¹⁹ Matus, Carlos. *Política, Planificación y Gobierno*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Venezuela, 1987, p. 782

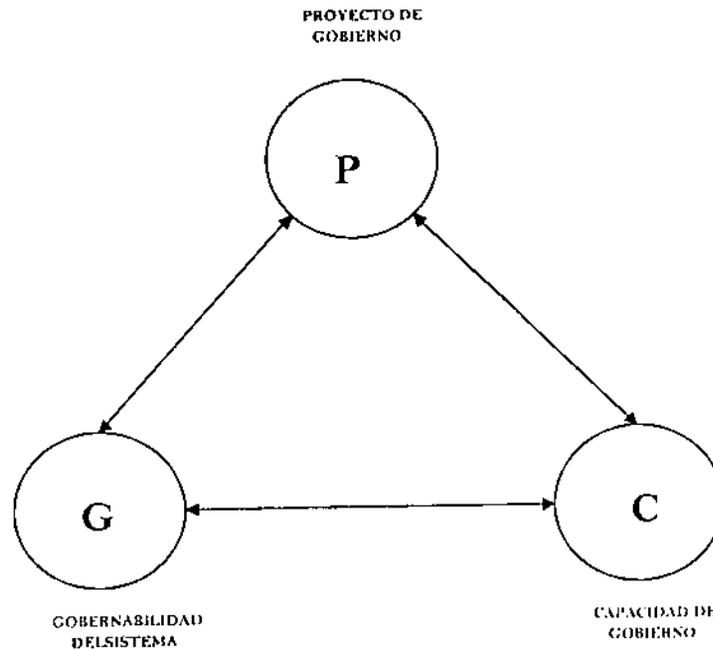
²⁰ Matus, Carlos. op. cit., p. 73

²¹ Matus, Carlos. loc. cit., p. 74

²² Al respecto Matus precisa que la gobernabilidad de un sistema puede ser relativa y distingue tres niveles en las mismas: La primera se refiere a que la gobernabilidad no se presenta de igual manera para los distintos actores sociales, ya que cada uno de los actores controla un grupo de variables. Un segundo nivel corresponde al alcance de los objetivos pues entre más ambiciosos o modestos sean estos inciden en una menor o mayor gobernabilidad respectivamente. La última consideración en la gobernabilidad tiene que ver con la capacidad de gobierno alta o baja de que se disponga.

Figura 1.1.

TRIÁNGULO DE GOBIERNO



Fuente: Matus, Carlos. *Política, Planificación y Gobierno*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Venezuela, 1987, pp. 782

La "CAPACIDAD DE GOBIENO: Es una capacidad de conducción o dirección y se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del PROYECTO DE GOBIERNO".²³ Esta capacidad de gobierno se expresa en la capacidad de dirección, de gerencia y de control de una administración.

Como se puede ver, cada una de estas variables afectan a la otra ya que en la medida que se fortalezca una de ellas permite a las otras tener un mayor margen de acción y de esta forma incidir en una mayor gobernabilidad del sistema; obviamente estas variables van a depender a su vez de otros factores entre los que vale destacar, el capital político de los dirigentes y del grupo de asesores en el que se apoyen. Pues como bien apunta De Matos " (. . .) el proyecto de gobierno expresa la conjunción del capital político y el capital intelectual aplicados en el diseño de una propuesta de

²³ Matus, Carlos. op. cit., p. 75

acción".²⁴ Lo cual lleva a reflexionar sobre el capital intelectual, que se conforma a su vez por el capital teórico, el capital instrumental y el capital experiencia que son los pilares básicos de la capacidad de liderazgo de los dirigentes la cual se reflejará en la destreza que estos dirigentes tengan para concebir, ejecutar y llevar a buen término proyectos de gobierno.

En general este conjunto de ideas, tiene tintes utópicos debido a la fuerte carga que posee del "deber ser", o la concepción ideal acerca del ente, ante el cual se delega el poder del pueblo, y que cómo quimera es tan difícil de alcanzar; ya que al hacer su aparición la realidad o "el ser", con todas sus imperfecciones y fallas a la alta misión impuesta, se hace evidente la incapacidad que muchos de los gobernantes tienen para el cumplimiento cabal del mando conferido. Sin embargo, si se toman como un referente válido, auxiliarán en el proyecto de profesionalización del servicio público.

1.2 La Reforma Administrativa

Aunado al proceso de Reforma del Estado se encuentran vinculados conceptos que se refieren a la Reforma Administrativa y la Modernización. Aunque se aclara: "el objetivo de la reforma administrativa no es la modernización, sino ayudar a la transformación estratégica del sector público con técnicas propias que puedan permitir mejorar el proceso de desarrollo, en una etapa concreta de la estrategia de desarrollo".²⁵ Por su parte, la reforma administrativa resulta más comprensible si se parte del concepto que propone el gobierno que la identifica como un: "proceso de transformación de actitudes, funciones, sistemas, procedimientos y estructuras administrativas de las dependencias y entidades del Gobierno Federal para hacerlas compatibles con la estrategia de desarrollo y fortalecer la capacidad ejecutiva del Estado, en un contexto de planeación".²⁶

La reforma administrativa presenta una naturaleza propia y un contenido únicos que la distinguen por su especificidad, ya que no es necesariamente una simplificación administrativa, o una desregulación económica,²⁷ y además la misma no implica

²⁴ Ibid., p. 76

²⁵ Secretaría de Hacienda, loc. cit., p. 69

²⁶ Ibid., p. 119

²⁷ Desregulación: es una estrategia para eliminar la excesiva normatividad o dar flexibilidad a procesos que atañen a todos los sectores de la economía como normas, requerimientos de calidad, reglas operativas de las comunicaciones y transportes, hasta eliminar monopolios cuyas prácticas perjudican fundamentalmente a grupos de menores ingresos.

necesariamente un redimensionamiento con carácter administrativo. Aunque por sus características, si puede significar una disminución en la presencia estatal.

Así entonces, la propuesta estriba en que la reforma debe ser concebida como un proceso no sólo de un periodo histórico aislado y determinado, más bien, debe realizarse dentro del contexto de otras reformas y dentro de la agenda de la Reforma del Estado para poder ser viable, efectiva y auténtica, sosteniéndose además que la Reforma del Estado: "... se concibe generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social".²⁸ Asimismo, siendo la reforma administrativa un proceso llevado a cabo por la jerarquía más alta de las autoridades gubernamentales, para tener éxito debe sustentarse, en un esfuerzo significativo para vencer las resistencias que vaya encontrando en su camino, además de "... contar con un pleno apoyo político y una adecuada estrategia de implementación que provea las políticas para superar los obstáculos que le opongan los intereses formales e informales que habrán necesariamente de afectarse".²⁹ En cuanto a la modernización, su característica principal es que se implanta desde arriba, por decisiones verticales, sin discusión previa en la sociedad y sin posibilidad de llegar a acuerdos o consensos entre los sectores afectados.

Está tríada (*Reforma del Estado-Reforma Administrativa- Modernización*)³⁰ de conceptos tiene una estrecha vinculación, debido a que los mismos no son mutuamente excluyentes, sino que, cada uno estos incluye al otro, pues la reforma en si tiene un tinte modernizador y reordenador de las actividades realizadas dentro de la administración pública. Por ello, no pocas veces resulta problemático establecer un límite preciso entre cada una, pues cuentan con elementos comunes. En este sentido, y siendo la reforma

La desregulación es un requisito indispensable para que los impactos de la liberalización comercial se puedan absorber con facilidad y se avance en la obtención de la estabilidad de precios. La eliminación de regulaciones obsoletas abre nuevos mercados y fomenta los flujos de inversión. (Fuente: SHCP, Glosario de términos más utilizados en la administración pública federal, 1999).

²⁸ Córdoba Arnaldo. *Modernización y Democracia*.

²⁹ Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma administrativa en México". Leemans, F. Arne. (comp.) en *Cómo reformar a la Administración Pública*. México, F.C.E., 1982, p. 201

³⁰ Es necesario diferenciar entre reforma administrativa y cambio administrativo pues este último ocurre como parte los procesos propios de la reforma, los cuales no generan mayores problemas dentro de las organizaciones administrativas. Una de las características principales del cambio administrativo, es que este se produce debido a un crecimiento por agregación, en el que se van mezclando estructuras existentes y otras de nueva creación. Situación que produce diferencias entre las técnicas y de recursos dentro de las dependencias. En cuanto al concepto de revolución administrativa o reestructuración radical se diferencia de la reforma porque ésta; en que no es permanente, sino que constituye una transformación concreta de ciertas estructuras, procedimientos o sistemas, pero que resulta discontinuo en el tiempo.

administrativa un proceso que requiere continuidad, este no debe ser tratado sólo como una política de gobierno, la cual concluya una vez que el mandato constitucional llega a su fin. Sobre todo si la propuesta planteada ha demostrado viabilidad y resultados tangibles, que demuestren la necesidad de continuar con los lineamientos generales que orientaron el movimiento reformador.

En este orden de ideas, hay que destacar que las limitaciones de la triada aún son bastantes, ya que no se han podido desterrar del todo prácticas de antaño, que fortalecieron una burocracia que puede promover o detener el impulso de cambio. Una más de las limitantes, consiste en importar (como lo evidencia la historia) modelos administrativos exitosos en otras latitudes, pero que en México tienen poca viabilidad de desarrollarse. Esto deja claro que, sólo es posible la modernización a través del Estado, no prescindiendo de él. Sería un retroceso iniciar la modernización mediante el mercado como única vía posible, ya que este no representa el interés general de la sociedad y como tal, es excluyente debido a que sólo tienen acceso al mismo aquellos que cuentan con los medios necesarios, situación que genera, una vez más problemas de marginalidad que se agregan a los que aún no se han resuelto.

El movimiento modernizador en México presenta uno de sus momentos más importantes en la década de los setentas (dicho movimiento fue el resultado de un proceso histórico, que se cristalizó en esa época). Esta modernización administrativa implica un proceso de redefinición social y administrativa, e involucra la creación de nuevas instituciones y la modificación de las existentes. El mencionado proceso abarca la introducción de cambios normativos en áreas institucionales de actividad gubernamental y genera la necesidad de crear o reformular las estructuras organizacionales, procesos de trabajo, actividades y comportamientos, promoviendo una mentalidad productiva; plantea también un cambio en el clientelismo que hasta el momento privaba, es decir, una nueva vinculación entre el ciudadano y el aparato público.

Este proceso, como propone María del Carmen Pardo puede tomar dos explicaciones básicas sobre el comportamiento de la estructura que guarda la administración pública como son: "a) la administración pública como un componente del sistema político, totalmente subordinada a él, sin que esto signifique, necesariamente, un obstáculo para la modernización, y b) la administración pública como un elemento independiente que

acelera la modernización del país, porque funciona mejor, obtiene si más consenso y contribuye a que el Estado en el que actúa se fortalezca al conseguir más legitimidad".³¹

En este marco habría que identificar, una vez que se revisa la historia de la administración pública, si las medidas aplicadas en tal o cual periodo, fueron una modernización administrativa o tan sólo una reordenación y reacomodo de funciones. Lo cual se logrará si se sigue uno de los razonamientos de María del Carmen Pardo que dice: "la modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias".³²

De esta forma se clarifica el panorama y se puede hacer una revisión más concreta de este impulso, pues siendo la administración pública el medio principal para la aplicación de políticas económicas la propuesta era: ". . . llevar a cabo la modernización administrativa en dos grandes campos: el primero, de carácter más general, referido a la estructura, los procedimientos y la coordinación de todas las entidades públicas; el segundo, más específico, referido al ámbito interno de cada entidad para evaluar su eficiencia y productividad e intensificar la capacidad de su personal".³³

Esto es lo que se refiere a uno de los componentes de la tríada; en cuanto a otro de ellos, se tiene que dentro de la clasificación que se hace existe una amplia variedad de tipologías para ubicar a la reforma administrativa, aunque las mismas dependen del enfoque empleado y del papel que juegan los agentes administrativos durante el proceso de cambio.

El cuadro 1.1 presenta la *taxonomía* de la reforma y muestra en dos columnas el tipo de reforma y el enfoque que guarda cada una de ellas. Con esta idea se tiene que el enfoque estratégico busca crear cambios selectivos y paulatinos en puntos considerados estratégicos, si lo que la orienta es un enfoque racionalista el énfasis será a cambiar estructuras administrativas. Si se hace referencia a la reforma de ventanilla se entiende que esta pretende la mejora de los procesos que implican contacto con el público. Las reformas de austeridad se concentran en la idea de disminuir el gasto público.

³¹ Pardo, María del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. El Colegio de México, México, 1995, p. 157.

³² Pardo, María del Carmen. *loc. cit.*, p. 19

³³ *Ibid.*, p. 94

Cuadro 1.1

TAXONOMIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

TIPO	ENFOQUE
REFORMA ESTRATÉGICA	ESTRATÉGICO: CONCIBE A LA REFORMA COMO UN PROCESO DE CAMBIOS SELECTIVOS Y PAULATINOS EN LOS SECTORES ESTRATÉGICOS DE LA SOCIEDAD Y LA ECONOMÍA. DENTRO DE ESTOS CAMBIOS SE CREAN SISTEMAS OPERATIVOS ENCAMINADOS A DAR SOLUCIÓN A PROBLEMAS COMUNITARIOS
REFORMA RACIONALISTA	RACIONALIZACIÓN FORMAL. ENFATIZA CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PÚBLICO. NO VISUALIZA LLENAR LA BRECHA ENTRE NECESIDADES INTERNAS, EXTERNAS Y CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS
REFORMA ADJETIVO RACIONALIZADORA	RACIONALIZACIÓN DE INSUMOS: SE ENCAMINA A CREAR SISTEMAS DE APOYO (PERSONAL, SERVICIOS ADMINISTRATIVOS ETC) SIN CONSIDERAR LA FUNCIÓN SUSTANTIVA.
REFORMA DE VENTANILLA O DEL PAPELEO (FLUXOGRAMA)	RACIONALIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS: SU OBJETIVO CONSISTE EN EVITAR TRÁMITES, AUMENTAR RENDIMIENTOS Y MEJORAR LA ATENCIÓN AL PÚBLICO
REFORMA DE AJUSTERIDAD	ECONÓMICA: BASADA EN LA INTRODUCCIÓN DE CAMBIOS ADMINISTRATIVOS PARA DISMINUIR EL GASTO PÚBLICO, ELIMINANDO DEPENDENCIAS O ENTIDADES AUTÓNOMAS.

Fuente: Vetasco Monroy, Santiago. Administración Pública del Estado de México. Aparato Público y Sociedad. Poder y Cambio, Desarrollo y Prospectiva. 1824-1992. IAPEM A.C. México, 1993.

Cuadro 1.2

CLASIFICACIÓN DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

TIPO	DESCRIPCIÓN
REFORMAS ESTRUCTURALES Y REFORMAS CONDUCTIVAS	LAS PRIMERAS RECAEN EN ASPECTOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LAS SEGUNDAS BUSCAN MEJORAS EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS HOMBRES QUE LA INTEGRAN
REFORMAS MICROADMINISTRATIVAS Y REFORMAS MACROADMINISTRATIVAS	LOS CRITERIOS PARA CLASIFICAR LA REFORMA SEGÚN SU ALCANCE INSPIRADOS EN LA ECONOMÍA NO SON UNIFORMES. EN GENERAL, LA MICROREFORMA ES LA QUE SE REFIERE EXCLUSIVAMENTE AL ÁMBITO INTERNO DE UNA INSTITUCIÓN Y LA MACRO REFORMA A DOS O MÁS INSTITUCIONES
REFORMAS INTEGRALES Y REFORMAS PARCIALES	SE HAN DISTINGUIDO LAS REFORMAS QUE SE REFIEREN AL CONJUNTO O A LA MAYOR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS QUE SE REFIEREN EXCLUSIVAMENTE A CIERTOS ASPECTOS SELECCIONADOS DE LA ADMINISTRACIÓN.
REFORMAS EFICACISTAS Y REFORMAS EFICIENTISTAS	LA REFORMA QUE PRETENDE INCREMENTAR LA EFICACIA DEL SECTOR PÚBLICO EN LA CONSECUCCIÓN DE SUS FINES DIFIERE DE LA REFORMA POR LA REFORMA MISMA, QUE SOLAMENTE BUSCA UNA RELACIÓN VENTAJOSA DE COSTOS BENEFICIOS O BIEN, LA IMPLANTACIÓN DE ECONOMÍAS EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO
REFORMAS REVOLUCIONARIAS "REFORMISTAS" Y MODERNIZANTES	LAS PRIMERAS PRETENDEN SUSTITUIR VIOLENTAMENTE LA ADMINISTRACIÓN EXISTENTE POR LO GENERAL OCURRE AL ADVERTIR EL PODER UNA NUEVA FUERZA POLÍTICA. LAS REFORMISTAS PRETENDEN QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERMITA LA REALIZACIÓN DE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES QUE SE PROPONEN TRANSFORMACIONES SOCIALES. LAS MODERNIZACIONES BUSCAN EL PERFECCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN

Fuente: Sánchez González, Juan José. Administración Pública y Reforma del Estado en México. INAP, México, 1998

En el cuadro 1.2 se presenta una tipología que se refiere a la clasificación de las reformas administrativas, siendo esas de tipo: estructural, macro o micro administrativas, integrales o parciales, eficacistas o eficientistas y las revolucionarias o modernizadoras. En cada una de ellas se retoman aspectos específicos y puntuales. Sin embargo, en conjunto los cuadros 1.1 y 1.2 muestran dos visiones que no se

contraponen, sino que se complementan una a la otra y que además, concentran el universo que deberá ser contemplado a la hora de plantear una reforma administrativa en México. No obstante, y a pesar de la visión de conjunto que ambas clasificaciones pueden aportar es necesario no olvidar en este proceso y sobre todo tener cuidado con el elemento autocrático, ya que un proceso integral y reformador no puede responder a: ". . . una sola persona o un pequeño grupo de técnicos o especialistas (. . .)",³⁴ pues lo que se intenta es que la reforma administrativa sea un proceso permanente y con retroalimentación, que logre un cambio dirigido y coordinado donde se mejore la operación del aparato estatal.

En este sentido, ". . . la reforma administrativa no sólo persigue como objetivo el aumento de la racionalidad global del Estado, sino una racionalidad dirigida o focal. No toda la acción gubernamental tiene la misma influencia en un proceso de desarrollo; ". . . lo que interesa en la reforma administrativa es crear racionalidad en un "foco" estratégico desde donde surjan fuerzas dinámicas de desarrollo. No sólo es la eficiencia, entendiendo por ella conseguir el máximo rendimiento con el mínimo de recursos, tiempo y costos, (. . .) lo más importante puede ser destruir un esquema de poder, traspasando recursos al Estado a la comunidad, sin importar en una primera instancia que estos recursos se utilicen con más eficiencia".³⁵

La reforma administrativa dentro de sus propósitos debe incluir un proceso multidisciplinario, esto es, que el proceso no sea dirigido sólo por expertos en administración, sino que, se incluya la participación de la base y al mismo tiempo presente un enfoque orientado a la participación de equipos interdisciplinarios; pues el proceso de reforma administrativa, no tiene como finalidad única la mejora de los mecanismos proveedores de insumos (sistemas de personal, equipo etc.), sino que, básicamente busca incrementar la capacidad operativa en la organización, financiamiento, materiales y demás aspectos de los sectores estratégicos, en los programas sustantivos.

Por otra parte, algunos de los elementos a considerar para la puesta en marcha de una reforma administrativa y para que esta sea efectiva son: la autoridad, consenso, técnicas, recursos y tiempo. La *autoridad*, en una reforma democrática se refiere no sólo a la toma de decisión en el nivel más alto, incluye también la participación y el consenso logrados en cada etapa de la reforma. El *consenso*, por otro lado es el

³⁴ Ibid., p. 160

³⁵ Ibid., p. 162

instrumento democrático que permite a la reforma administrativa ser concebida como un esfuerzo necesario e indispensable, para todos los sectores de la población, lo cual genera un efecto directo ya que a medida que exista una mayor participación con relación a la reforma administrativa, ésta encontrará una mayor aceptación y se implementará en forma más eficiente. En cuanto a los *medios técnicos*, estos son necesarios, pues la reforma requiere un alto grado de racionalidad y un menor grado de empirismo y de improvisación. Por lo tanto, toda reforma requiere no sólo de esfuerzo o energía, sino también, de tiempo para su desarrollo para poder realizar la misma en el momento oportuno y adecuado, como lo establece Martínez Cabañas: "Reformar cualquier unidad administrativa, oficina, departamento, dirección o Secretaría de Estado, representa siempre serios problemas. Mucho mayor es aún la complicación si se trata de modificar todo el aparato administrativo de un gobierno, tanto en sus dependencias tradicionales secretarías o departamentos como en el complejo mundo de los organismos y empresas descentralizadas, que en su conjunto integran lo que se reconoce como el sector público".³⁶

Finalmente y tal como lo refiere Crozier, para comprender el impacto de la reforma administrativa en el sector público es necesario entender que "... el paradigma burocrático surgió paulatinamente en los estados naciones europeos de comienzos del siglo XVII, gracias a la tradición patrimonial de imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la administración real", y aunque tal tipo de organización estaba altamente valorada a comienzos de siglo XIX por ser considerada la piedra angular del Estado Moderno, su desvalorización comenzó debido a que ya no funcionaba eficientemente, por ello Crozier identifica como el motor principal de los cambios en la actualidad, a la innovación aunque puntualiza "... la innovación es ajena al paradigma burocrático, si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación nunca ha podido ser dirigida por órdenes. Para lograrla con suficiente rapidez, se requerirán no solamente ideas brillantes y nuevos conceptos, sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, sobre la base de la reciprocidad".³⁷

³⁶ Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México: su difusión y defensa ante la opinión pública*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1982, p. 324

³⁷ Conferencia Magistral. Michael Crozier, Primer Congreso Interamericano CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

1.2.1. Desarrollo de la Reforma Administrativa

La historia de la administración pública mexicana, muestra que desde sus inicios en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos. Aunque dicho sea de paso, la revisión de los esfuerzos de reforma realizados a lo largo de más de 170 años, revelan que éstos casi siempre resultaron aislados, y sin una relación de continuidad entre sí, además de que no respondieron a un plan integral, ni alcanzaron a implementarse de manera definitiva. Esto en parte se debió a que no contó, con el apoyo político y técnico adecuado o de las decisiones oportunas que se requerían para llevarlas a cabo.

Un breve relato de los primeros cien años de "... la administración pública mexicana muestran una profunda turbulencia en los aspectos políticos, económicos y sociales. En donde los objetivos esenciales, en lo externo, eran consolidar la recién adquirida independencia política y, por lo que se refiere a la vida interna, establecer una soberanía efectiva a nivel nacional".³⁸ Por estas razones, "... los principales intentos de reforma administrativa de ese periodo se dirigieron a restablecer los más elementales instrumentos de gobierno; Hacienda, Ejército y Policía, Tribunales de Justicia y fueron obligadamente parciales".³⁹

En forma paralela a estos cambios, se dio el proceso de consolidación del aparato burocrático en México que fue lento y hunde sus raíces en los albores del siglo XX, después de la Revolución Mexicana, cuando se reformula su visión de acuerdo a los nuevos objetivos del Estado, los cuales hacen necesaria la creación de una nueva y más compleja administración pública.⁴⁰

³⁸ Sánchez González, loc. cit., p. 42

³⁹ Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México: su difusión y defensa ante la opinión pública*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1982, p. 324

⁴⁰ Es necesario en este punto incorporar el concepto de administración pública, el cual se encuentra ligado de manera estrecha con el concepto de gobierno, sin embargo, entre ambos existe una diferencia marcada, pues la administración pública es definida por el gobierno federal como: "El conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y prácticas que tiene como finalidad apoyar la consecución de los objetivos de una organización a través de la provisión de los medios necesarios para obtener los resultados con la mayor eficiencia, eficacia y congruencia; así como la óptima coordinación y aprovechamiento del personal y los recursos técnicos, materiales y financieros. Sin embargo, se pueden utilizar otras definiciones para complementar el concepto, como las que a continuación se presentan. La primera es de Eduardo Guerrero, quien dice que: "Administración pública es objeto e idea; institución social y literatura. Arte y ciencia, lenguaje y tecnología, proceso administrativo y método de conocimiento. Disciplina que piensa y profesión que actúa, la administración pública es tentativa de cambio y ejercicio mental. Engendra una capacidad, sugiere una vocación, y en última instancia, traza una moral. Agente económico fuente de empleos, instancia

Esta situación presente en México, es descrita por María del Carmen Pardo cuando resalta que: "... para lograr la omnipresencia del Estado fue necesario un aparato burocrático no tanto eficiente sino tan amplio como lo exigía el tránsito del liberalismo al Estado Benefactor".⁴¹ Por otra parte, "... al profesionalizarse la burocracia se tendió a autonomizar la administración pública, favorecer la eficacia y fortalecer con ello sus métodos para negociar".⁴² No obstante, esto resultó ser un arma de dos filos, pues por un lado al fortalecer la burocracia y reconocer en ella la legitimidad que le da el tiempo y su capacidad de experta, se promovió que la misma pudiera atentar contra la estabilidad del sistema, al utilizar el poder que tiene para aplazar la ejecución de una política y poner de esta forma en entredicho no sólo el prestigio del gobierno, sino también desviar el impulso político.

De vital importancia resulta este punto debido a que el sistema burocrático que se construyó, tiene su basamento en el paradigma de la especialización, según el cual los problemas para ser resueltos necesitaban ser fragmentados y tratados por unidades especializadas. Así dentro de este esquema resulta comprensible, primero por una parte, el desmedido crecimiento del aparato administrativo y segundo que la transición hacia un modelo de gerencia pública resulte ser un proceso prolongado; ya que este cambio implica no solamente la definición de técnicas, sino el cambio de todo el sistema humano y cultural además de las relaciones de poder vigentes fuertemente enraizadas que lo han respaldado a lo largo del tiempo.

El desarrollo de la reforma en México, convencionalmente identifica siete etapas en este proceso que son:

1. La primer reforma administrativa en 1833.

normativa, arena donde conviven grupos humanos con intereses (a veces coincidentes, a veces divergentes). (...) la administración pública juzga, dicta leyes y las aplica. Produce bienes, presta servicios, preserva el orden, encauza el cambio ..."

Para María del Carmen Pardo "... la administración pública es un macroorganismo compuesto de multiplicidad de oficinas que desempeñan papeles diversos, al mismo tiempo complementarios y contradictorios. En su funcionamiento, oscila entre la unidad que le es necesaria para ser eficaz, en tanto instrumento de ejecución, y la diversidad que debe caracterizarla para lograr ajustarse a una realidad de suyo contradictoria."

De esta forma y siendo la administración pública, un conjunto de instituciones y órganos de gobierno cuyo fin es concretar los propósitos gubernamentales, y ya que este se encuentra supeditado a las condiciones que imperen en el Estado. El papel de la administración se ha caracterizado por ser un instrumento mediador en las demandas sociales por un lado y defensor por otra parte de los intereses de la clase en el poder. Situación que resalta el carácter doble y contradictorio del gobierno.

⁴¹ Pardo, María del Carmen. loc. cit., p. 27

⁴² Ibid., p. 29

2. La segunda reforma administrativa, con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853.
3. La tercera reforma administrativa que corresponde a Juárez en 1857.
4. La cuarta, con las reformas introducidas en 1917.
5. La quinta etapa de la reforma administrativa con cambios antes de 1970.
6. La sexta reforma administrativa de 1970 a 1976.
7. La séptima reforma administrativa de 1977 a 1982.⁴³

No obstante, la importancia de las tres primeras etapas, la revisión del desarrollo histórico de la reforma administrativa en México, partirá de los comienzos del siglo veinte, época que como se adelantó se consolida el aparato burocrático.

De este modo, " . . . en 1917 se lleva a cabo la primera transformación técnica del Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del Presidente los denominados *Departamentos Administrativos*. Bajo esta denominación, se establecieron organismos distintos a las Secretarías de Estado para encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo, comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones y los abastecimientos del gobierno (1917), el control administrativo y contable de las actividades gubernamentales (1917), las estadísticas (1922), el presupuesto (1928), la protección de los trabajadores (1932) y la reforma agraria (1934)".⁴⁴

Más recientemente, los intentos de Reforma se ubican en el periodo comprendido entre 1970-1976, las cuales procuraban " . . . obedecer a las siguientes características: constituirse en un proceso técnico y programático innovador comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta *orgánica-adaptativa* de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el nivel de desarrollo que el país ha alcanzado en los 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido".⁴⁵ La reforma administrativa llevada a cabo en el régimen de Luis Echeverría constituyó uno de los más importantes esfuerzos para reformar la administración pública en el país.

El gobierno de López Portillo 1976-1982, al inicio de su mandato " . . . pidió a todos los sectores sociales que participaran en la búsqueda de soluciones para hacer frente a los

⁴³ Sánchez González. op. cit., p. 181

⁴⁴ Ibid., p. 183

⁴⁵ Ibid., p. 184

problemas económicos."⁴⁶ A partir de 1976, se instrumenta un conjunto de medidas que modifican la estructura administrativa y el funcionamiento del aparato estas "... se orientaron a la consecución de cinco objetivos básicos: organizar el gobierno para organizar al país; adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público y federal; contribuir al fortalecimiento de la organización política federal y mejorar la impartición de justicia".⁴⁷ La gestión introduce cambios importantes en las leyes administrativas y se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, "... se plantea la necesidad de modificar y fortalecer las instituciones existentes y establecer el compromiso de mejorar la administración de los servicios públicos".⁴⁸ Una reflexión adicional utilizada en este periodo es considerar "... la desconcentración de funciones (...) como elemento modernizador en la Ley Orgánica para atender mejor los asuntos que la sociedad demandaba del gobierno".⁴⁹ Este proceso, a su vez decantó en la necesaria modernización administrativa que requería de conocimientos especializados que permitieran atender sistemas complejos alejando de estos un manejo que hasta la fecha había sido improvisado.

El proceso de sectorización iniciado en 1977 necesitó de varias fases para ser perfeccionado; lo que permitió un gran avance institucional presente en la estructura actual de la administración pública federal. "La sectorización de la administración pública federal, se debe entender como el acto jurídico administrativo mediante el cual el presidente de la república determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una Secretaría o Departamento".⁵⁰ El objetivo de la sectorización es convertir a las dependencias directas del ejecutivo federal (Secretarías o Departamentos), en unidades de coordinación sectorial, con la idea de organizar de esta manera por sectores de actividad a la administración pública federal, a fin de garantizar la vertebración de las acciones de las entidades paraestatales.

Es importante destacar este proceso, ya que los criterios de sectorización atendieron a varias inquietudes, uno de ellas fue la consideración de la afinidad entre objetivos, actividades, atribuciones y funciones de la secretaría que va a ser una cabeza de sector.

⁴⁶ Pardo, María del Carmen. op. cit., p. 101

⁴⁷ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*, Tomo 1 y 2 INAP - CONACYT, México, 1984

⁴⁸ Pardo, María del Carmen. loc. cit. p. 118

⁴⁹ Ibid., p. 120

⁵⁰ SPP, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*. Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946)

De ello resulta que " . . . algunas entidades paraestatales persiguen propósitos vinculados con la esfera de competencia de más de una Secretaría.

En el sistema de agrupamiento estructural existen tres categorías sectoriales o niveles de decisión como son:

- a. Las Secretarías o entidades de orientación y apoyo global, llamadas generalmente globalizadoras que son: Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la Federación.
- b. Las Secretarías que son coordinadores o cabezas de un sector.
- c. Las entidades agrupadas bajo cada coordinadora de sector que tienen un número variable.⁵¹

Este esquema de sectorización, concibe a cada dependencia coordinadora de sector como la unidad que tiene a su cargo; la coordinación de acciones del conjunto de entidades paraestatales. "Una de sus funciones, es integrar la presentación de los planes y programas de entidades que se agrupan en su sector, ante las dependencias responsables de decisiones globales. La cabeza de sector estudia que exista debida concordancia entre los objetivos metas individuales de sus entidades, con los generales para cada sector administrativo y los de mayor agregación incluidos en la programación económica y social. Cada una de estas dependencias coordinadoras, lleva a cabo trabajos que permiten tener una concepción integral del sector".⁵²

Para el periodo 1982-1988, con Miguel de la Madrid a la cabeza del ejecutivo se " . . . incluyó otra vez la preocupación de modernizar la estructura y funcionamiento del aparato administrativo (. . .) se vio la (. . .) necesidad de fortalecer los gobiernos locales incorporando medidas para desconcentrar y descentralizar; (. . .) el proyecto modernizador de Miguel de la Madrid, buscó corregir errores y desviaciones de la administración pública, pero también encontrar fórmulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el propósito de modernización".⁵³

Con el proceso de reestructuración-reordenación administrativa, impulsado por Miguel de la Madrid, se pretendía que el aparato público se condujera conforme a la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los servidores públicos. Respecto a la revisión de las atribuciones encomendadas a las dependencias del ejecutivo federal, se

⁵¹ Pichardo Pagaza. op. cit., p. 225

⁵² Ibid., p. 230

⁵³ Ibid., p. 128

buscaba atender a los criterios de política sustantiva. Este movimiento abarca tres categorías sectoriales o niveles de decisión basados en tres aspectos principales.

- Convicción de que se tiene de adecuar la administración a los retos planteados por la evolución dinámica de un estado moderno que asume la función rectora y de promoción del desarrollo.
- Respuesta concreta a las demandas recogidas en el proceso de consulta popular, para finalmente,
- Impulsar y lograr que la acción pública actúe con eficacia y agilidad.⁵⁴

Estas medidas significaron " . . . cambios de fondo en el aparato administrativo, que servirían para retomar el rumbo del desarrollo y recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno y la credibilidad en la honradez de los funcionarios".⁵⁵ Esta postura sostenida durante el sexenio mostró " . . . que la modernización administrativa ya no se sostenía como propósito autónomo, sino como un elemento que junto con otros, procuraba hacer eficiente el aparato administrativo del Estado para enfrentar los problemas de la crisis económica".⁵⁶

Durante el periodo 1988-1994, Carlos Salinas de Gortari continúa con la concepción de un Estado donde la "modernización administrativa, privatización, desregulación, adelgazamiento, y reducción del aparato estatal" sean posibles. Por ello, se procuró la supresión de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); Secretaría que en el inicio fue el eje de la reforma administrativa, y por otra parte, se promovió a ultranza la retracción del aparato estatal en áreas donde su incidencia era histórica, lo que propició un nuevo proceso de conformación estatal, en el que los particulares incidieran de manera directa.

El movimiento de reforma administrativa de la gestión de Zedillista, se apoyó desde 1995, en un proceso que implicó la transformación del aparato gubernamental, denominado Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 (PROMAP). De acuerdo con el diagnóstico elaborado por este programa, " . . . resulta necesario mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, por lo que se pretende transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio".⁵⁷ El desarrollo del

⁵⁴ Antología, op. cit., p. 53

⁵⁵ Pardo, María del Carmen. op. cit., p. 129

⁵⁶ Ibid., p. 132

⁵⁷ Programa de Modernización Administrativa (PROMAP) 1995-2000

diagnóstico corrió a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); y esta lo efectuó por medio de un análisis global en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en México, dicho documento retoma las propuestas vertidas en el Foro de Consulta Popular sobre Modernización y Desarrollo de la Administración Pública Federal (APF). El programa guarda congruencia con los demás programas sectoriales o especiales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como indica el SNPD.

El PROMAP se insertó dentro de la estrategia general económica del gobierno federal, que planteaba un crecimiento con base en un programa de gasto adecuado a las perspectivas del país y con objetivos precisos para fomento del ahorro interno y una mayor productividad y beneficios sociales en un entorno de austeridad. Con tales premisas, las líneas de acción que marcó el PROMAP, se consignan en cuatro subprogramas: 1. Participación y Atención Ciudadana, 2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, 3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública y 4. Dignificación Profesionalización y Ética del Servidor Público.

Como se desprende de este programa de modernización, la idea que subyace en el fondo es la de promover la gerencia pública con orientación al cliente (ciudadano), y por ello se marcan las líneas sobre las cuales habría que orientarse la acción. La evaluación global que de este programa se realice, aún no esa completa, y por el momento sólo de tiene apreciaciones matizadas acerca de su éxito o fracaso.

1.2.1.1. Reforma Administrativa en el Estado de México

El proceso de reforma iniciado a nivel federal, debe tener continuidad (al menos dentro de las líneas generales de acción) en los distintos niveles de la administración pública. Sin embargo, este proceso no es uniforme y presenta características particulares en cada entidad. Tal es el caso del Estado de México, entidad en donde, la administración Estatal reconoce como agente principal del cambio al gobernador del Estado, ya que esta figura, es el punto nodal del sistema político y administrativo del Estado de México.

Para Velasco Monroy, en el Estado de México, "La reforma a la estructura de gobierno comienza a darse a partir de la administración del Profr. Carlos Hank González, esta premisa no se dio como un proceso fortuito de desarrollo industrial del Estado de México, sino como un proceso "deliberado" de transformación de los mecanismos administrativos y de la presencia de la acción gubernamental en el desarrollo del

potencial productivo del Estado de México (. . .)".⁵⁸ Dentro del modelo administrativo general, se señala como variables a considerar la preeminencia del sistema político sobre la acción y eficacia de la administración pública.

En cuanto a la modernización de la administración pública en el Estado, se tiene como línea principal de la estrategia una democratización del aparato público, con el fin de evitar la formación de grupos político-administrativos, ya que según se evidenció el sistema político estatal es proclive a la formación de grupos políticos con la expectativa de ejercer el poder político estatal.

Más recientemente, el proceso de modernización del aparato público, durante la gestión de Alfredo del Mazo promueve la "Reorganización del Gobierno", por ello se aprueba una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, la cual reordena el aparato administrativo dejándolo en nueve Secretarías de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia, con lo cual ha decir de Velasco Monroy⁵⁹ se sientan las bases para la organización sectorial de la administración auxiliar.

Cuadro 1.3

CRITERIOS METODOLÓGICOS DEL CAMBIO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO
1969- 1992

PERIODO	MODALIDAD DEL CAMBIO ADMVO.	ORIENTACIÓN DE LA RACIONALIDAD	PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN EL CAMBIO	CONCEPCIÓN
1969 - 1975	REFORMA ADMINISTRATIVA	FOCAL	UNIDAD, ORGANIZACIÓN, DISCIPLINA CONTROL, COORDINACIÓN, CENTRALIZACIÓN	METODOLÓGICO PROCESAL Y ESTRUCTURAL
1975 - 1981	REFORMA ADMINISTRACIÓN	FOCAL	CENTRALIZACIÓN, CONTROL ORGANIZACIÓN, COORDINACIÓN, SECTORIZACIÓN DESCENTRALIZACIÓN	METODOLÓGICO PROCESAL FISCAL Y ESTRUCTURAL
1981 - 1987	MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	GLOBAL	EVALUACIÓN, REESTRUCTURACIÓN CONTROL EFICIENCIA, EFICACIA ADMINISTRATIVA, DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, POLÍTICA Y ECONÓMICA	METODOLÓGICO ESTRUCTURAL REGIONAL Y PROSPECTIVO
1987 - 1992	MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	GLOBAL	DESCENTRALIZACIÓN, PRODUCTIVIDAD, RACIONALIDAD, REESTRUCTURACIÓN SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, CALIDAD, DEMOCRATIZACIÓN, DESREGULACIÓN DESINCORPORACIÓN	METODOLÓGICO ESTRUCTURAL INTEGRAL REGIONAL Y PROSPECTIVO

Fuente: Velasco Monroy, Santiago. Administración Pública del Estado de México. Aparato Público y Sociedad, Poder y Cambio, Desarrollo y Prospectiva, 1824-1992. IAPEM A.C. México, 1993.

⁵⁸ Velasco Monroy, Santiago. *Administración Pública del Estado de México. Aparato Público y Sociedad, Poder y Cambio, Desarrollo y Prospectiva, 1824-1992*. IAPEM A.C. México, 1993, p. 334

⁵⁹ Velasco Monroy, op cit., p. 132

Una forma esquemática del proceso de reforma administrativa llevado a cabo en el Estado de México se muestra en el cuadro 1.3, donde se presenta un histórico breve de las reformas promovidas en esta entidad durante el periodo 1969-1992, y se pone énfasis tanto en las modalidades que presentó cada gestión, como los principios que sustentaron el cambio en cada periodo.

Por otra parte, este cuadro permite observar el grado de vinculación que han tenido las reformas promovidas desde el ejecutivo federal, en el ámbito estatal; ya que la pretensión, en el esquema global de la administración pública, promueve una retroalimentación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, la cual sólo a través del tiempo se ha perfeccionando. Sin embargo, no se debe esperar que los estados sean el eco inmediato de las propuestas del ejecutivo, debido a las particularidades que presentan en su desarrollo económico y social.

Una cuestión que debe ser resaltada es que el discurso oficial a nivel estatal continúa alejado de los resultados obtenidos de las proyecciones iniciales, y se queda a veces todo en buenas intenciones; no obstante los estudios previos que se desarrollan para el logro de cada objetivo propuesto. Se pueden extrapolar de estos resultados, que la actitud a veces tibia, a veces apática de los funcionarios en todos los niveles al aplicar medidas que tiendan al desarrollo y eficiencia administrativa impiden un mejor desempeño y resultados.

1.3. Reforma Municipal

Dado que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política administrativa del Estado Mexicano; además históricamente ha sido el fundamento de la actividad política electoral y de las libertades individuales su estudio es importante. El municipio tiene profunda raíz popular; debido a que es también el medio donde se recogen, en primera y última instancias, las demandas del ciudadano como productor, consumidor y elector.

Por otra parte, la Constitución otorga al municipio la calidad de libre, autónomo y autárquico. Esto es la libertad para elegir y designar a sus órganos de gobierno y capacidad legal para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad. Sin embargo, la última categoría es la más utópica ya que se refiere a la autosuficiencia del municipio en el orden político o económico, lo cual sólo se da en algunos casos aunque matizado.

1.3.1. Antecedentes históricos

En cuanto a la historia que precede a la figura del municipio, encontramos que según diversos autores: "el pueblo azteca organizó el calpulli como una de sus más sólidas instituciones entidad con carácter agrario, base de la división territorial del estado azteca y de su organización social y política; ésta poseía un territorio propio, autoridades militares, administrativas y religiosas con funciones específicas".⁶⁰ De ahí que se afirme que en el "calpulli" se encuentra el embrión de la organización política suprema del municipio libre como ahora lo conocemos.

Un segundo momento en la historia del municipio se ubica con la llegada de los españoles, al país, quienes para legitimar la conquista que comenzó en 1519 con Hernán Cortés al mando, fundan la Villa Rica de la Veracruz; estableciéndose así el primer ayuntamiento de América, la finalidad básica de esta acción fue de tipo jurídico-política, para así "... contar con las condiciones necesarias para lanzarse a la conquista de la gran Tenochtitlan".⁶¹ Dentro del movimiento conquistador se establecieron diferencias al momento de establecer un manejo en las nuevas regiones; de este modo fueron clasificados los municipios en pre-Villalar (insular) y pos-Villalar (continental), la diferencia básica se localiza en que los primeros "... conservaba más lozanas las libertades locales; mientras que los municipios continentales recibieron un tratamiento más centralizado y fiscalizado".⁶²

Para "... 1521, se estableció en Coyoacán el primer ayuntamiento metropolitano, los primeros ayuntamientos de la Ciudad de México estaban integrados por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles cuya permanencia era a perpetuidad".⁶³ Hasta fines del siglo XVII, las instituciones políticas indígenas coexistieron con las españolas.

La anarquía y el centralismo que prevalecieron a lo largo de buena parte del siglo XIX, se manifestaron en la administración municipal: "... unas veces reconociendo su existencia como en el Plan de Iguala y el Plan de Ayutla, y otras veces desconociéndola como sucedió con la Constitución de 1824 y las leyes centralistas de 1837, que reemplazaron a los ayuntamientos por jueces de paz subordinados a prefectos y

⁶⁰ Soustelle, Jacques. *La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la Conquista*, FCE, México 1992, p. 283

⁶¹ Villalobos López, José. *Finanzas y empresas públicas municipales*. CEDEMUN, México, 1986, p. 224

⁶² Villalobos López, José. *Loc. cit.*, p. 19

⁶³ *Ibid.*, p. 19

subprefectos".⁶⁴ Durante la reforma juarista el sistema municipal se estabilizó, pero no logró una reglamentación clara y concisa.

Por su parte, el gobierno del general Porfirio Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas. La presencia de los jefes políticos como superiores jerárquicos de los ayuntamientos, ahogó la participación ciudadana y con ello la vida municipal, esta situación es considerada como una de las causas más importantes que dio origen al movimiento revolucionario. El cual elevó como bandera de lucha la postulación del municipio libre, en su sentido moderno. El antecedente más cercano de esta tesis se encuentra en el programa del partido liberal de 1906.

Una de las primeras acciones políticas de los revolucionarios de 1910 fue la supresión, de las jefaturas políticas, mediante la ley de 28 de octubre de 1911, expedida en la Ciudad de Chihuahua. El 26 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza a través de su decreto de adiciones al plan de Guadalupe "... expide el decreto número ocho relativo a la libertad municipal que es el antecedente directo de proyecto del artículo 115 de la Constitución de 1917, en donde se señala que el municipio es la base de la organización política otorgándole la autonomía de que se encontraba privado".⁶⁵

La intención de asegurar la libertad municipal hizo que el constituyente de Querétaro incluyera en el texto del 115, principios relacionados con la autonomía política y financiera; tales como: la elección popular directa, la libre administración de su hacienda, al mismo tiempo, que se le invistió de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El artículo citado, en el texto original dentro de la fracción II señalaba: "... a) el municipio recaudaría todos los impuestos estatales y municipales y contribuiría a los gastos del estado en la porción señalada por la legislatura; b) el nombramiento de inspectores del ejecutivo para vigilar que la parte correspondiente le fuera entregada correctamente al estado y para supervisar la contabilidad municipal; c) la resolución de los conflictos hacendarios entre el municipio y el estado recaería en el Tribunal Superior de Justicia".⁶⁶ El texto anterior causó grandes controversias y discusiones durante el Congreso Constituyente de 1917 pues a decir de Heriberto Jara "no se concibe la libertad política, cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto individualmente como colectivamente", y con el texto propuesto se limitaba enormemente la acción municipal al tener que obtener del gobierno del estado

⁶⁴ Ibid., p. 21

⁶⁵ Ibid., p. 22

⁶⁶ Ibid., p. 23

consentimiento para disponer el dinero. Desde entonces y a la fecha son varias las reformas al artículo 115, "... la primera reforma en 1933, consistió en aplicar el principio de no reelección en el gobierno municipal. La segunda reforma en 1946, fue para reconocer los derechos de la mujer de votar y ser electas. La tercera reforma en 1976 otorgó facultades reglamentarias a los municipios para resolver el crecimiento urbano y la planificación de las zonas conurbadas. La cuarta reforma en 1977, introdujo el principio de representación proporcional en los ayuntamientos. La quinta reforma, se realizó en 1983 y se considera la más importante, ya que reestructuró a fondo el mencionado artículo".⁶⁷ Esta reforma tiene gran trascendencia jurídica y política, pues "... además de superar las omisiones de la Constitución de 1917 fundamentalmente relacionadas con la distribución de competencias y la falta de precisión respecto a la asignación de recursos se convirtió en el instrumento idóneo para el fortalecimiento del municipio".⁶⁸ La de 1983 es una reforma, cuyo antecedente inmediato se localiza en la década de los setenta, cuando el gobierno de la república enfrentó el problema municipal mediante una nueva estrategia federalista. Debido a ello se promovió la celebración de las primeras reuniones nacionales con presidentes municipales, para obtener de este modo el inventario de los problemas relacionados con la gestión administrativa. Al mismo tiempo, se procuró una mayor descentralización en lo administrativo, político y económico. En 1987, las fracciones VIII y X pasan al artículo 116 como fracciones I y VI que corresponden al cargo del gobernador y asunción de funciones de la federación a los Estados.

Posterior a estas reformas, el artículo 115 ha presentado varias adiciones, la última está fechada en diciembre de 1999. Al referirse a ella *Bazdresch* concluye, que aunque se ganó en claridad y certidumbre en aspectos importantes de la administración pública municipal, especialmente en las atribuciones y competencias. Del otro lado, esta el hecho de que no se tocaron aspectos importantes de la organización político-administrativa municipal y la autonomía administrativa. Por tal motivo, se hace necesaria una renovación del gobierno municipal en dos ámbitos reales referidos a la descentralización y la gestión municipal; orientaciones que no cambian el contenido fundamental del artículo, sino que, sólo complementan algunas de las propuestas iniciales.⁶⁹

⁶⁷ Ibid., p. 26

⁶⁸ Pichardo Pagaza, Ignacio. loc. cit., p. 83

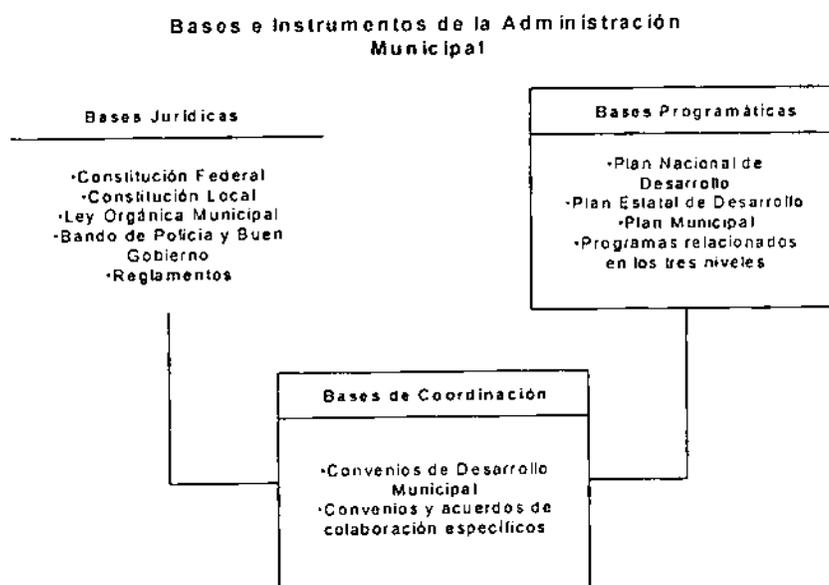
⁶⁹ El texto original del artículo 115 decía:

- I. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

1.3.2. Bases para la Administración Municipal

La operación de la administración municipal se da dentro de un marco de operación en el que inciden tres órdenes o categorías; las cuales son de tipo jurídico, programático y de coordinación (figura 1.2).

Figura 1.2



Fuente: Elaboración propia con datos de Introducción a la Administración Pública en México. Tomo 1

- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directo y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.
 - III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de 4 años. Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios. En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección. Fuente: Secretaría de Gobernación, México, 1999.

1.3.2.1. Bases Jurídicas

El orden jurídico queda regulado bajo los denominados documentos base, que son los siguientes:

- La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución política de cada uno de los 31 estados soberanos que forman la federación.
- La Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda Municipal (Código Financiero), las Leyes Anuales de Ingresos y Egresos Municipales y, en su caso, otras leyes dictadas por el congreso local de cada entidad federativa y los reglamentos municipales, expedidos por el ayuntamiento de que se trate.

Constitución Política Federal

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del Título Quinto, artículo 115 que esta compuesto por "diez fracciones las últimas dos derogadas, establece las bases del municipio".⁷⁰

En las distintas fracciones, se indican aspectos referentes a la administración del municipio que se realizará por medio del ayuntamiento, y que no existirá autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado. Se menciona la autoridad o personalidad que jurídica de que gozan los municipios, para el manejo de su patrimonio conforme a la ley. Con esta personalidad se le confiere al municipio la libertad de administrar su hacienda municipal, así como los bienes que le pertenezcan y establece el régimen financiero del municipio. Por otra parte, se señala dentro de la administración de la hacienda municipal los renglones que la integran, asignándole, en exclusiva, los ingresos provenientes de gravar a la propiedad inmobiliaria. Se prevé también la colaboración administrativa de los estados, en los casos en que la infraestructura municipal resulte insuficiente.

En este artículo se eleva a rango constitucional, el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales, mismas que serán cubiertas por la federación con arreglo a las bases que establezcan las legislaturas estatales, con absoluto apego al principio de soberanía. Se consigna también, la competencia exclusiva municipal con respecto a la aprobación de su presupuesto de egresos, principio fundamental de la libre

⁷⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 2000 p. 166

administración hacendaría. Por último, compromete a las leyes federales y a las estatales a no otorgar exenciones y subsidios en las contribuciones de competencia municipal

En otra más de sus fracciones, se consigna la responsabilidad de los ayuntamientos para la prestación de servicios públicos como: agua potable, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastro, equipamiento y seguridad pública; que son atribución del municipio. En cuanto al rubro de seguridad local, se reafirma que el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios de residencia. Con esto se da jerarquía a los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno.

Constitución Política Estatal del Estado de México

Las constituciones políticas de los 31 estados de la república dedican uno o varios apartados al municipio, en los cuales se reglamenta de manera general sobre el municipio. "La mayoría de ellas aluden en forma unas veces extensa, otras escueta, a las facultades del congreso y del ejecutivo en materia municipal; a la creación, supresión y asociación de municipios, a la elección e instalación de los ayuntamientos; a las facultades y obligaciones de los mismos; al patrimonio y la hacienda pública municipal".⁷¹

Pese a que la redacción de la mayoría de las constituciones estatales ha seguido tradicionalmente el espíritu del artículo 115, algunos estudiosos de la administración municipal señalan que ciertas constituciones atentan contra los principios del municipio libre. Especialmente aquellas que consideran a sus ejecutivos como superiores jerárquicos de los ayuntamientos, o que les confieren a sus congresos locales facultades de vigilancia y fiscalización o bien, aquellas que se arrogan el derecho de disolver y nombrar ayuntamientos o consejos municipales.

En el caso de la Constitución del Estado de México,⁷² esta se compone de nueve títulos en los cuales se hace referencia al Estado de México como entidad federativa, los principios constitucionales que habrán de regirlo así como, la división de poderes que se instrumenta en el estado. En la parte que corresponde a las atribuciones que tiene la legislatura, se hace presente el derecho a disolver o crear nuevos ayuntamientos, así como, la revocación o suspensión de alguno de los miembros del ayuntamiento. Aunque

⁷¹ Pichardo Pagaza, Ignacio, loc. cit., p. 31

⁷² *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Editorial PAC, México, 2000, p. 105

precisa que este tipo de acciones, se implementarán siempre y cuando sea llevado a cabo el procedimiento correspondiente para que ellos conozcan las causas que se les imputan.

De los títulos más relevantes resalta el quinto, pues su orientación corresponde justamente al Poder Público Municipal y dentro de él se destaca que la base de la división territorial y organización política es el municipio, la administración de cada municipio corresponde al ayuntamiento elegido mediante sufragio universal. El capítulo tercero de este título es el que recoge las atribuciones conferidas desde el nivel federal, pues en su artículo 122 establece: "Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establece la Constitución Federal, esta Constitución, la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales."⁷³ Las otras atribuciones que se consignan en el 115 constitucional, son retomadas por la Constitución Estatal a través de varios artículos, quedando establecido en el 126 que: "El Ejecutivo del Estado podrá convenir a favor de los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario."⁷⁴

Cabe señalar que la reforma, al modificar las atribuciones constitucionales del municipio, ha obligado y estimulado un intenso trabajo legislativo orientado a revisar y modificar las constituciones locales, proceso que se encuentra en curso todavía.

En conclusión, en lo relativo a las atribuciones de las que goza el municipio se encuentra la libertad para reglamentar la vida política de su comunidad conforme a derecho; elección de sus representantes y administración de su hacienda. Se encuentra investido de personalidad jurídica que le otorga facultades y obligaciones. Debe por tanto, cumplir y hacer cumplir las leyes de la federación y las de la entidad federativa a que pertenezca.

Leyes Orgánicas

Las leyes orgánicas municipales de cada estado de la república son expedidas por el congreso local. En términos generales, desarrollan el texto de las constituciones locales y regulan la estructura y funcionamiento de los órganos de autoridad de las mismas. Algunas son extensas y otras breves, pero la mayoría se ocupa de reglamentar

⁷³ Constitución, loc. cit., p. 80

⁷⁴ Ibid., p. 81

detalladamente lo concerniente a la administración municipal. Todas establecen la reglamentación en materia de hacienda municipal, las facultades y obligaciones específicas de los ayuntamientos y de sus órganos auxiliares, la prestación de servicios públicos, etc. Entre sus ordenamientos más importantes destacan, los relacionados con la iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos, así como los que establecen los lineamientos básicos para la formulación de los reglamentos municipales, incluido el Bando de Policía y Buen Gobierno.

1.3.2.2. Bases Programáticas

El sustento programático para el municipio, encuentra su origen en las reformas promovidas durante 1983, las cuales además de los aspectos municipales, propiciaron la aparición de un esquema de planeación, el cual se implementó a través del *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, elemento aglutinador y de vinculación entre cada uno de los instrumentos que inciden en el desarrollo del país en lo general y en lo particular en cada estado y municipio. Con esta propuesta se hace obligatorio el desarrollo de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) que marque las pautas a seguir en cada administración a nivel federal. Por su parte, corresponde a las autoridades estatales a su vez generar un plan similar, en el cual se promueva como estrategia central el fortalecimiento del municipio.

Plan de Desarrollo (Nacional, Estatal y Municipal)

Desde la implementación del SNPD, se han desarrollado cuatro Planes Nacionales de Desarrollo. El penúltimo de ellos abarca el periodo 1995-2000⁷⁵ que en su texto y referido de manera específica al municipio, propone impulsar el federalismo mediante la recomposición de las atribuciones y el ejercicio en los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Por ello, se establece el apoyo a los estados y los municipios, como espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población. Considera que la integración nacional debe estar fundada en ayuntamientos fuertes que sean la base de gobiernos estatales sólidos. Se reconoce que a pesar de las reformas al artículo 115 Constitucional, 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. La libertad es concebida como espacio de

⁷⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

gobierno en los municipios, lo cual posibilitará su creatividad y mayores responsabilidades que serán fuente de mejores gobiernos.

En cuanto al Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, este reitera al municipio como base de la organización social; por lo que es necesario fortalecer los canales de participación existentes e implementar nuevos mecanismos, la propuesta es promover reformas en el ámbito normativo en los ordenamientos municipales que impulsen de modo especial la participación ciudadana, además del fortalecimiento de su capacidad financiera y administrativa, mediante diversas acciones de reorganización administrativa y legal que le permitan cumplir cabalmente con sus responsabilidades constitucionales.⁷⁶

El Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla (1997-2000) establece objetivos y estrategias, que contienen las bases y directrices que permitirán llevar a cabo los programas y acciones para alcanzar los objetivos propuestos en el corto, mediano y largo plazo, y privilegia la participación de la ciudadanía. Dentro de la consulta previa que se instrumentó destacan como demandas prioritarias, seguridad pública, prestación de servicios y educación.

1.3.2.3. Bases de Coordinación

Las bases de coordinación son establecidas para subsanar algunas deficiencias en la base programática, aunque también se consideran parte de esta. Su función además, es la de promover la participación activa por medio de las estructuras organizacionales de los distintos niveles de gobierno.

La facultad de celebrar convenios entre la federación, los estados y municipios originalmente estaba consignada en la fracción X del artículo 115. Sin embargo, en la actualidad ésta se encuentra derogada; pero esta prerrogativa se trasladó a la fracción IV del mismo artículo, en el ámbito estatal, dicha facultad se consigna en el artículo 139, de la Constitución del Estado de México y se establece en ella la posibilidad de que el municipio realice convenios con la federación, el estado u otros ayuntamientos, sin una mediación expresa del poder estatal. En tal sentido, los organismos coordinadores están " . . . encargados de la elaboración de planes tratando de darles coherencia y congruencia en distintos niveles y momentos y son conocidos como: Comités de

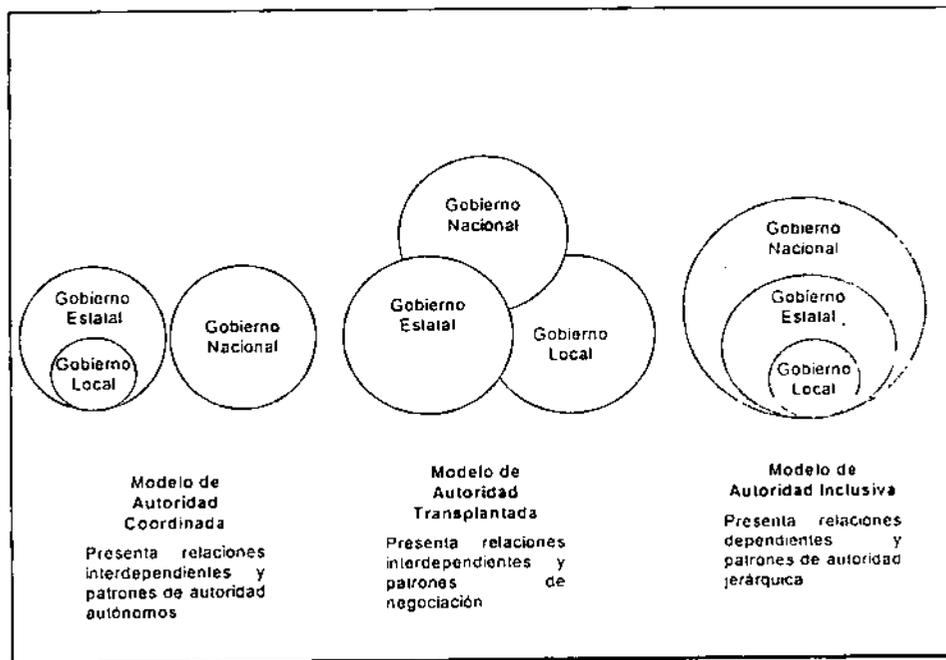
⁷⁶ Plan de Desarrollo Estatal del Estado de México 1993-1999

Planeación Democrática Estatal (COPLADE) y los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)".⁷⁷

1.3.3. Relaciones entre los Niveles de Gobierno

Para lograr un desarrollo efectivo en la Nación es necesario contar con bases firmes para las relaciones intergubernamentales. El diseño de un modelo básico de relaciones municipales requiere se recurra a utilizar una tipología básica, como la que se presenta en la figura 1.3, la cual comprende tres esquemas con los que es posible vislumbrar la complejidad de relaciones que se originan entre los diferentes niveles de mando.

Figura 1.3
MODELOS DE RELACIÓN, NIVELES NACIONAL, ESTATAL Y LOCAL.



Fuente: Rodolfo García del Castillo. Los Municipios en México. Miguel Ángel Porrúa-CIDE. México, 1999, pp 32

En el primer modelo denominado de *autoridad coordinada*, la coordinación entre los diferentes niveles muestra una separación clara entre cada nivel de decisión. Sin embargo, el gobierno local siempre va a depender del nivel inmediato superior.

⁷⁷ García del Castillo, Rodolfo. *Los Municipios en México, los retos ante el futuro*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p. 295

En el modelo de *autoridad inclusiva*, las relaciones que se dan entre los distintos poderes son de tipo jerárquico y dependiente, existe una subordinación real al poder inmediato, lo cual en un momento dado limita el rango de acción del poder local, pues el gobierno nacional sigue incidiendo en la toma de decisiones.

Con el modelo de *autoridad trasplantada*, se genera una relación entre niveles más equilibrada, pues se presentan puntos donde se cruzan las atribuciones que a cada uno le corresponden, por lo cual, la negociación se hace constante y necesaria.

La clasificación descrita muestra que el modelo ideal para lograr una relación óptima entre poderes, es el de autoridad trasplantada, modelo que resulta ser el más equitativo aunque también el más utópico y el más difícil de encontrar en México. Sin embargo, el modelo que más se hace presente en la realidad mexicana es el de autoridad inclusiva, que permite una relación jerárquica lineal y dependiente entre cada nivel, este tipo de relación presenta grandes desventajas, pues no sólo señala el nivel jerárquico que ocupa en la clasificación una entidad, sino también, el nivel de autoridad que sustenta ante los otros. De este modo, cada nivel de decisión que se encuentre por encima de él tiene un mayor peso en la toma de decisiones. Uno más de los inconvenientes de este tipo de vinculación es que de permanecer por mucho tiempo así la relación, se tiende a mostrar rigidez e inflexibilidad, lo cual va en detrimento del modelo de gestión que lo sustenta. Con relación a las bondades del modelo éstas tienen que ver con el tipo de correspondencia lineal que subyace en esta propuesta, válida en la medida que ofrece una estructura simple y de fácil comprensión de las relaciones que se establecen entre los distintos niveles de gobierno. Por otra parte, ofrece una clara delimitación de responsabilidades y se reconoce como bastante estable.

La anterior descripción corresponde básicamente a la forma de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Con esta lógica podría esperarse que la relación entre el nivel estatal y el municipal mantuviera la misma tendencia. Sin embargo, en este punto se establecen algunas excepciones, ya que dependiendo de la fortaleza de los municipios, su poder para negociar ante el poder estatal aumenta considerablemente, lo que les permite a estas entidades un espacio más amplio para maniobrar. No obstante, y aunque en el ámbito "local", se tienen amplias atribuciones y dado que los recursos financieros, materiales y humanos presentan deficiencias, en cuanto a escasez, inexistencia o calidad. Se hace necesario que los municipios adopten una actitud propositiva y de innovación en sus gestiones y den pasos firmes hacia una real

autonomía, postulado la tesis fundamental del federalismo y se conoce también como *autarquía*, entendida esta como la autosuficiencia política y económica.

1.3.4. Renovación Municipal

El proceso modernizador en el ámbito local se encuentra inmerso en una nueva concepción del Estado, en la cual se exige garantizar diversos servicios a la población sin afectar el equilibrio de la economía, se pretende la eficiencia en el manejo del gobierno y una política subsidiaria hacia quienes no pueden satisfacer sus necesidades a través de los mecanismos de mercado. Sin embargo, la consideración que prioriza al mercado como motor para guiar las decisiones colectivas, es una salida engañosa y discutible, debido a que una gran parte del problema se localiza en la desigual distribución de la riqueza y desequilibrios que hace patente.

Es importante mencionar, que debido a la creciente tendencia a responsabilizar a cada uno de los municipios de la prestación de los servicios públicos, en forma paralela se promueve la privatización de la prestación de los servicios, y como menciona Paul Starr " . . . algunas propuestas de privatización intentan crear nuevos tipos de relaciones de mercado, prometiendo resultados comparables o superiores a los programas públicos habituales (. . .) la actual oleada de iniciativas de privatización inaugura un nuevo capítulo en el conflicto por el equilibrio entre lo privado y lo público".⁷⁸ Esta es una labor compleja, pues supone no sólo la combinación de factores y recursos para generar satisfactores de orden público; sino también, la concertación con los niveles de gobierno y con la sociedad para dar vida a políticas públicas específicas.

Pero entonces ¿cómo se puede llevar a cabo la transformación municipal?. Una primera vía es la descentralización de funciones a nivel municipio, sin embargo, es necesario tomar un control más estricto de la situación, pues no se trata sólo de descentralizar los organismos que hasta la fecha concentraban las funciones con una territorialidad específica. La descentralización establece la necesidad de proveer más que una respuesta administrativa, es necesario un fortalecimiento de los mecanismos en la representación popular que permita respetar las diferencias e incorpore las demandas gestadas en el ámbito regional y las polarizaciones que se manifiesten. No obstante, y a pesar de lo idóneo de esta opción, de tanto que ha sido usada y no concretada es el sueño dorado para todos los gobiernos latinoamericanos.

⁷⁸ Starr Paul. *El significado de la privatización*, en *La privatización y el Estado Benefactor*. Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn (comp.) F.C.E., México, 1989, pp. 27-64

Por otro lado, la transferencia del poder político por medio de la descentralización a las comunidades y regiones autónomas, hace suponer un reforzamiento de la democracia con el consecuente debilitamiento del poder central. Dicho proceso promovería que un gran número de decisiones se tomen de manera más próxima al hombre, grupos de base o comunidades, lo que se cristalizaría en una mayor participación y responsabilidad en ambos extremos.

Una descentralización efectiva exige también una política económica local " . . . la fiscalidad local debe adecuarse a este objetivo, gravando la actividad económica en el territorio local sin exceso, pero con cuantía suficiente como para asegurar la integración social de la población local y las condiciones de productividad genérica del sistema urbano de las que se benefician las empresas".⁷⁹ Además de mecanismos políticos que democratizen la vida social y estén basados en la descentralización administrativa y en la participación ciudadana en la gestión municipal.

En estos planteamientos se hace patente el interés por el espacio local y se expone la forma de revitalizar al mismo, ya que durante mucho tiempo el municipio estuvo a expensas de una toma de decisiones centralizada alejada del sitio específico en donde se generan los problemas; aunque también lo estuvieron las soluciones potenciales y de desarrollo para las economías locales. En tal sentido, surge la propuesta de que los controles económicos, sociales y medio ambientales deben ejercerse en un doble sentido que no sólo privilegie la acción del gobierno federal, sino que también se tome en cuenta la capacidad de acción y resolución de los gobiernos locales.

El tipo de estrategias que se propusieran con el "Programa para el Nuevo Federalismo 1995-2000", partieron de una descentralización que tomó como base de análisis las funciones que otorga la ley a cada orden de gobierno, y con ello incentivar la participación de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de las atribuciones públicas.

En torno a todas estas ideas, *Miguel Bazdresch Parada* considera que " . . . el municipio mexicano para el tercer milenio debe encaminarse a consolidar la autonomía de este orden de gobierno, a revitalizar el potencial político y administrativo del gobierno municipal y, consecuentemente, a poner las bases de un nuevo régimen político nacional".⁸⁰ Una consideración más, hace referencia a que " . . . el municipio mexicano

⁷⁹ Borja Jordi y Manuel Castells. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la Información*. Taurus, España, 1997, p. 418

⁸⁰ IGLOM, Miguel Bazdresch Parada

es heterogéneo; muchos de ellos con pocas posibilidades de viabilidad financiera; por diversos motivos y sin embargo, está regido por una ley única".⁸¹ Parte de esta problemática como ya se adelantaba, es el federalismo que no acaba de incorporarse cabalmente a la vida nacional y municipal, aunque si endosa los costos del centralismo a los municipios a través de una descentralización forzada y poco eficaz.

Una segunda medida que debe tomarse en forma paralela, es el establecimiento de la denominada gestión municipal. Esta medida es un campo de acción importante para la renovación del gobierno municipal. Aunque en términos generales presenta una serie de deficiencias y promesas no cumplidas a pesar de varios casos exitosos en este terreno. Al respecto se tiene que: "... durante muchos años se ha abandonado a la gestión municipal. Aún ahora no se renueva del todo la estructura del gobierno. Por una parte, está la autoridad máxima depositada en un órgano colegiado, el cabildo, ahora con representación de las minorías y hasta hace muy poco, incapaz de trabajar más allá de las sesiones oficiales; y por otra, está una estructura administrativa paralela, dependiente sólo del presidente municipal y encargada de la operación cotidiana del otorgamiento de los servicios y de la atención de los ciudadanos".⁸²

Un ejemplo a este respecto lo expone Bazdresch cuando dice "... los recursos propios de los municipios pueden crecer si se hace una gestión adecuada de los servicios municipales tales como el agua, los residuos sólidos y los demás (...) sólo quedan dos caminos: continuar con la ineficiencia (...) o modernizar la gestión simultáneamente la participación de los usuarios y la aplicación de innovaciones administrativas para mejorar la eficiencia".⁸³

Por otra parte, la promoción de este tipo de enfoques no garantiza de manera automática el logro de mejores resultados. Sin embargo, esta propuesta es de las más promovidas a nivel latinoamericano a través de diversos foros y congresos. La gestión eficiente, se propone como alternativa para ser trasladarla y aplicada en la administración de los servicios públicos, en espacios donde la eficiencia se puede elevar, según lo muestran diversas experiencias exitosas municipales.

⁸¹ Ibid. Bazdresch . . .

⁸² Ibid. Bazdresch . . .

⁸³ Ibid. Bazdresch . . .

1.4. El Municipio

Como ya se ha revisado en punto anterior, en la actualidad el municipio retoma un papel preponderante en la conformación del orden federal. Cada vez es mayor el valor otorgado a los gobiernos locales, pues en este espacio se da un mayor contacto, entre los que gobiernan y quienes son gobernados.

Además es necesario tener un panorama más amplio de este órgano de gobierno que conocemos como municipio; en esta lógica se incluye dentro de este apartado, la diferenciación básica que existe entre los municipios, para después recuperar la visión que tiene el Partido Acción Nacional (PAN) acerca del municipio y su propuesta de gobierno para los municipios.

1.4.1. Tipologías del Gobierno Municipal

Para entender, la lógica de operación de un municipio es necesario precisar las funciones que le son atribuidas a este órgano de la administración pública, clasificadas en: jurídicas y de gobierno, hacienda, desarrollo urbano y servicios públicos, fomento económico, servicio civil y administración de justicia. Una de las más celebres clasificaciones al respecto la da el municipalista Martínez Cabañas (1985), para quien los grandes grupos de atribuciones de los ayuntamientos son los siguientes:

1. Jurídicas y de gobierno: a) expedir y publicar el reglamento interior y el bando de policía y buen gobierno, así como los reglamentos de servicios y actividades públicas; b) iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales y federales en materia municipal; c) dividir o modificar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública; d) solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública; e) nombrar al secretario del ayuntamiento y al tesorero municipal a propuesta del presidente municipal y removerlos por causa justificada; f) conceder licencia a sus miembros hasta por 30 días y suspender a sus miembros por responsabilidad en delitos o faltas oficiales, y g) crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos.
2. Hacienda, presupuesto y finanzas: a) formular anualmente la iniciativa de ley de ingresos, remitiéndola al congreso para su aprobación; b) formular y aprobar anualmente el presupuesto de egresos, así como autorizar transferencias de partidas presupuestales; c) resolver los recursos interpuestos en contra de los

acuerdos dictados por el presidente municipal o el propio ayuntamiento; d) rendir al congreso local la cuenta pública del año anterior; e) adquirir bienes en cualesquiera de las formas previstas por la ley; f) rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guardan los negocios municipales; vigilar que los manejadores de valores municipales caucionen su manejo; h) formular la estadística municipal, i) enviar al congreso local para su estudio y aprobación la contratación de empréstitos que afectan los ingresos posteriores a su administración municipal.

3. Desarrollo urbano y servicios públicos: a) reglamentar y proporcionar los servicios públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas; b) cuidar y mantener en buen estado las vías públicas; c) proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales; d) promover y auxiliar el cumplimiento y ejecución de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano, así como ejercer sus atribuciones en lo referente a la elaboración, aprobación y publicación del plan municipal de desarrollo urbano; e) celebrar convenios con las autoridades para la realización de obras o prestación de federales y estatales servicios, y f) cuidar el crecimiento ordenado y el embellecimiento de los centros de población.
4. Fomento económico: estipular las actividades que puede desempeñar el municipio de conformidad con sus recursos naturales y humanos.
5. Servicio civil: a) prevenir y combatir, con auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la drogadicción y toda actividad que implique una conducta antisocial b) establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas correccionales y proveer lo conducente para su sostenimiento.
6. Administración de justicia: a) cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejo de tutelas; b) auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales cuando así lo soliciten; c) sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes, y d) designar la oficialidad y la gendarmería del cuerpo de policía preventiva municipal y los empleados de ésta, excepto en los que la cabecera municipal sea la capital del estado.⁸⁴

Este tipo de funciones determinan y se encuentran directamente relacionadas con el tipo de municipio de que se trate. En la mayoría de los municipios, la administración se

⁸⁴ Villalobos López, José. loc. cit., p. 29

organiza en direcciones, departamentos o por medio de oficinas. Sin embargo, en los municipios urbanos y metropolitanos se emplean ambas estructuras organizativas.

En cuanto a la tipología municipal una de las primeras clasificaciones se encuentra en "... los estudios de la desaparecida Coordinadora de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República que formuló en 1981 una clasificación atendiendo a los siguientes indicadores: a) número de habitantes; b) actividades económicas; c) servicios educativos y culturales; d) servicios públicos que proporciona; e) el presupuesto de ingreso; y f) características de los asentamientos humanos. La tipología resultante es la reconoce municipios de tipo: a) metropolitanos, b) urbanos, c) semiurbanos y d) rurales".⁸⁵

Martínez Cabañas⁸⁶ retoma la clasificación de la Coordinadora de Estudios Municipales de la Presidencia, y avanza en la primera clasificación municipal, agregando además los siguientes factores: actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que se prestan, presupuesto de egresos y las características de los asentamientos humanos. De esta manera, la clasificación queda complementada y enriquecida con funciones antes no consideradas.

La tipología de Martínez Cabañas, es una de las más utilizadas por los estudiosos, aunque la misma a tenido que ser actualizada dado el incremento y complejidad de las

⁸⁵ Pichardo Pagaza. loc. cit., p. 289

⁸⁶ La clasificación que Martínez Cabañas propone queda así:

El **municipio metropolitano** se caracteriza por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país, como por ejemplo en los estados de Nuevo León, Jalisco y en el valle metropolitano del Estado de México. El factor determinante para este tipo de municipios es el grado de desarrollo económico que han alcanzado, debido a la magnitud de actividades económicas que tienen lugar en su territorio, destacando el sector secundario y terciario.

En cuanto a los servicios públicos, se dice que el 90% o más de la población cuenta con agua potable, alcantarillado, alumbrado público y vialidad. Del resto de servicios se dice que es adecuado y suficiente, como escuelas, parques y jardines, museos, centros culturales y sociales, canchas deportivas y centros de salud, aseo urbano, mercados, rastros, panteones, etc. El servicio de seguridad pública se presupone que se presta en forma eficiente.⁸⁶

En los **municipios urbanos** se concentran importantes actividades industriales, comerciales y de servicios propios del estado. En estos municipios la explosión demográfica y el crecimiento urbano es menos intenso que en los metropolitanos, sus poblaciones son más estables y tienen un crecimiento natural.⁸⁶

En los **municipios semiurbanos** se realizan actividades productivas en los sectores de una economía de transición entre lo urbano y lo rural, es decir las actividades agropecuarias, forestales o pesqueras se combinan con la pequeña industria, las artesanías, el comercio y los servicios. En estos municipios existen graves problemas sociales, que originan corrientes migratorias hacia los municipios urbanos o metropolitanos.⁸⁶

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

sociedades; motivo por el cual y dado el interés por profesionalizar la gestión municipal. El Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), elaboró el "Manual Básico para la Administración Municipal", documento en el que se consigna una relación más actualizada de las características municipales. Este Instituto considera que los indicadores que se utilizan son frecuentemente ponderados en forma aislada y, en algunos casos, un indicador se toma como factor determinante. En tal sentido, propone una caracterización que comprende cuatro grandes tipos de municipios⁸⁷ y se aclara que

⁸⁷

MUNICIPIOS RURALES

- a) Tienen una baja densidad de población distribuida en pequeñas comunidades dispersas, además su número de habitantes es reducido y su tasa de crecimiento es pequeña.
- b) La mayoría de los servicios públicos solamente se prestan en la cabecera municipal y en algunas comunidades.
- c) Existe una gran proporción de su población económicamente activa (PEA) dedicada a la agricultura, ganadería, silvicultura, minería y pequeños talleres artesanales.
- d) En cuanto a equipamiento, cuentan con instalaciones educativas a nivel primaria y secundaria, ocasionalmente a nivel técnico. En instalaciones de salud, tienen centros de salud rurales dispersos o concentrados; con relación al comercio y abasto tienen pequeños mercados y algunos tianguis.
- e) Su estructura administrativa es sencilla (dado que las funciones que desempeñan son poco complejas) y se integra básicamente por la Secretaría Municipal, Tesorería, Contratoría Municipal, Dirección de Obras y Servicios Públicos y Comandancia.

MUNICIPIOS SEMIURBANOS

- a) Presentan bajas y medias densidades de población distribuidas en pequeñas y medianas comunidades.
- b) Cuentan con servicios públicos de agua potable, energía eléctrica y ocasionalmente alcantarillado y alumbrado público en la cabecera municipal y en la mayoría de las localidades.
- c) La PEA se ocupa en agricultura, ganadería, pequeña y mediana industria y servicios.
- d) Cuentan con equipamiento educativo de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnica y ocasionalmente bachillerato de cobertura local a regional. En cuestiones de salud disponen de centros de salud rural dispersos o concentrados, en algunas ocasiones también cuentan con centros de salud urbanos de cobertura local a regional. En cuanto a abasto disponen de mercados medianos y tianguis en las principales localidades.
- e) En lo concerniente a su estructura administrativa, estos municipios observan una complejidad mayor ya que al tener más población, sus demandas y requerimientos también son mayores y por lo tanto, el número de unidades administrativas se incrementa proporcionalmente.

MUNICIPIOS URBANOS

- a) Tienen altas densidades de población distribuida en comunidades grandes, medianas y pequeñas.
- b) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la cabecera municipal y en casi todas las comunidades.
- c) Las actividades económicas a que se dedica la población son la prestación de servicios, la industria mediana o grande y ocasionalmente, agricultura y ganadería.
- d) El equipamiento de que se dispone en materia educativa es de escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachilleratos, universidades y tecnológicos, con una cobertura regional a estatal. En instalaciones de salud, cuentan con centros de salud urbanos, hospitales generales de especialidades. Con relación a las instalaciones de abasto, cuentan con grandes mercados y tianguis en la cabecera municipal y en las principales localidades.
- e) En función de las características de este tipo de municipios, su estructura administrativa se compone de un número mayor de unidades y las funciones que cada uno de ellos desempeña son más complejas en comparación con los dos tipos de municipios anteriormente tratados.

MUNICIPIOS METROPOLITANOS:

- a) Tienen alta densidad de población distribuida en todo el territorio municipal y tienden a formar una continuidad geográfica (conurbación) con otros municipios o entidades.

deben, adaptarse a las propias necesidades del municipio porque la tipología es únicamente una guía, fundamentada en el factor poblacional.

El conocimiento de las tipologías que proponen los expertos sirve para realizar de manera eficiente el diseño de estructuras organizativas (organigramas) del municipio. De este modo, se puede determinar la estructura o estructuras que serán sujetas a modificación, para posteriormente detectar duplicidades u omisiones, etc.; con esta base se pueden generar modelos de estructura organizacional, y llegar a la última parte que corresponde a la implantación, control y evaluación de las propuestas.

Por lo tanto, de acuerdo a esta orientación el municipio de Tlalnepantla de Baz, se cataloga como un municipio metropolitano debido a su alta densidad poblacional distribuida a lo largo de las dos facciones que conforman el territorio municipal, y forma una continuidad geográfica (conurbación) con otros municipios o entidades, en este caso los de Atizapán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Naucatlpan y Tultitlán, y con las delegaciones de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero en el Distrito Federal.

En cuanto a los servicios públicos existentes, con que debe contar un municipio caracterizado como metropolitano estos son: los de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y energía eléctrica en la totalidad del territorio municipal. Aunque se debe aclarar que la eficiencia en la prestación de los mismos no siempre corresponde a las necesidades de la población. En este rubro, Tlalnepantla según datos proporcionados por la gestión municipal reporta una alta cobertura de estos servicios.

Para los municipios metropolitanos se reporta que la PEA esta ocupada principalmente en los rubros de servicios e industria mediana y grande. Situación que coincide con la orientación del municipio eminentemente industrial; no obstante, en Tlalnepantla se

-
- b) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y energía eléctrica en la totalidad del territorio municipal, sin embargo, es necesario aclarar que la eficiencia de los mismos no siempre corresponde a las necesidades de la población.
 - c) La PEA se ocupa principalmente en los servicios e industria mediana y grande.
 - d) El equipamiento de que disponen en materia educativa es de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnica, bachillerato, tecnológicos y universidades, cuya cobertura es de nivel estatal y/o regional; en cuanto a instalaciones de salud cuentan con centros de salud urbanos, hospitales generales, de especialidades y módulos odontológicos y de optometría. Cuentan con grandes mercados, centrales de abasto y tianguis de cobertura regional y/o estatal.
 - e) Como puede inferirse, la estructura administrativa de los municipios metropolitanos es más compleja y de mayores dimensiones que las de los otros tipos de municipios ya mencionados, lo cual corresponde evidentemente a la gran cantidad y variedad de requerimientos de su población y de las características que les son inherentes.

detecta un despoblamiento de las industrias y el crecimiento de las actividades relacionadas con servicios o micro y pequeños negocios.

Los municipios metropolitanos disponen en materia educativa de un equipamiento a nivel: preescolar, primaria, secundaria, técnica, bachillerato, tecnológicos y universidades, cuya cobertura es de nivel estatal y/o regional. En este caso, la demanda de educación en los distintos niveles se reporta cubierta por las autoridades municipales, además de que dada su cercanía al D.F. las instalaciones educativas de éste pueden ser utilizadas por los habitantes del ayuntamiento.

Las instalaciones de salud ubicadas en el municipio pertenecen a distintas dependencias, como clínicas del IMSS, ISEMYN y de la Secretaría de Salubridad que reportan centros de salud urbanos, hospitales generales, de especialidades y módulos odontológicos y de optometría.

1.4.2. Planteamiento Panista del Municipio y Gobierno Municipal

El enfoque del Partido Acción Nacional acerca del municipio tiene como punto de partida el concepto que ellos manejan de este ente que para ellos es:

"... la forma primera de la sociedad civil, con autoridades propias y funciones específicas, cuya misión consiste en proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar a la comunidad los servicios básicos que la capacidad de las familias no alcanza a proporcionar.

El Municipio, base de la organización política nacional, debe ser comunidad de vida y no simple circunscripción política, fuente y apoyo de libertad, de eficacia en el gobierno y de limpieza en la vida pública.

El gobierno municipal debe tener autonomía política y recursos económicos propios, suficientes para cumplir sus fines. Por tanto, debe integrarse democráticamente y quedar sujeto de manera permanente a la vigilancia de los gobernados, sin interferencias de la Federación o de los Estados, que priven de recursos económicos a los municipios, violen su autonomía, mutilen sus funciones y fomenten la supervivencia del caciquismo.

Es contrario a la naturaleza del municipio, atribuirle funciones o responsabilidades regionales o nacionales y utilizarlo como apéndice administrativo o como instrumento de control político por parte del Gobierno

Puntualicemos ahora algunos de los conceptos que se han manejado: con la denominación de *concejo* se hace referencia a la sesión celebrada por los componentes del mismo; los cuales forman parte del cuerpo legislativo o administrativo del municipio.

El *cabildo* se entiende como el lugar donde se reúnen los miembros colegiados que conforman el gobierno municipal. Las deliberaciones y decisiones de los asuntos municipales se llevan a cabo en las denominadas "sesiones de cabildo". Dichas sesiones pueden ser públicas o privadas y se realizan generalmente en el interior del palacio municipal. Las sesiones de cabildo pueden ser ordinarias y extraordinarias. Además, en la mayoría de las leyes orgánicas municipales se establece que dichas sesiones deben celebrarse cuando menos una vez a la semana.

En cuanto al *ayuntamiento* este es de elección popular y representa al órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, a cuya decisión se someten los asuntos de la administración pública municipal. Está integrado en el municipio de Tlalnepantla de Baz por un Presidente Municipal, tres Síndicos Procuradores y diecinueve Regidores electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. En otros municipios, el número de síndicos y regidores va a presentar variaciones dependiendo del número de habitantes que integren la comunidad.

Otra precisión que se hace necesaria, es la de establecer la diferencia entre autoridades y funcionarios municipales, así se tiene que a los primeros los elige el pueblo, mientras que los segundos reciben su nombramiento del ayuntamiento en forma directa o a través del presidente municipal.

Federal o de los Estados. Para conciliar la autonomía del municipio con su integración en el sistema político nacional, se requiere el reconocimiento constitucional de las funciones municipales básicas, y la atribución de los recursos suficientes para cumplirlas.

Los ayuntamientos deben tener posibilidad constitucional de recurrir a las leyes o actos de otras autoridades que lesionen la autonomía del municipio o le nieguen los medios necesarios para cumplir sus funciones (. . .).⁸⁸

Cuadro 1.4
Forma de Integración del Ayuntamiento

AYUNTAMIENTO					
Más de un millón de habitantes	1	2	11	1	5
Hasta un millón de habitantes	1	2	9		4
Hasta medio millón de habitantes	1	1	7		3
Hasta 150, 000 habitantes	1	1	5		2
	Presidente Municipal	Sindicos Regidores		Sindicos Regidores	
		Mayoría Relativa		Representación Proporcional	

Fuente: Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1998

Como se podrá ver con más claridad a lo largo de este trabajo, las premisas propuestas independientemente de la ideología que los sustenta tienen vigencia y validez. Aunque estas son aplicadas básicamente, por las distintas gestiones de los municipios o gobiernos estatales en los que resulte ganador el PAN.

Dentro del tema municipal destacan varios términos que pueden crear confusión como son: concejo, cabildo y ayuntamiento,⁸⁹ los cuales aparecen de manera recurrente en la literatura municipalista y en esta parte se procederá a aclararlos. En cuanto a la figura del representante del municipio o ejecutivo municipal en este trabajo se le designará indistintamente como alcalde o presidente municipal.

⁸⁸ Proyección de los Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, Convención Nacional Mayo de 1965.

⁸⁹ Suele definirse al Ayuntamiento, como el órgano de gobierno y administración de los municipios, jurídicamente hablando; el ayuntamiento según Rafael de Pina "es la corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del municipio. Posada lo definió como una corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la Constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal." De Pina Rafael, Rafael de Pina Vara. *Diccionario de Derecho*. Porrúa, México, 1998. p. 525

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ

CAPITULO 2 MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ

Como se revisó en el capítulo anterior, el municipio actualmente retoma un papel preponderante en la conformación del orden federal. Cada vez es mayor el valor otorgado a los gobiernos locales, pues ellos son los que mantienen contacto directo con los gobernados.

Por otro lado, la transferencia del poder político por medio de la descentralización a las comunidades y regiones autónomas, hace suponer un reforzamiento de la democracia y en consecuencia el debilitamiento del poder central. Este proceso promovería que un gran número de decisiones se tomen de manera más próxima a las comunidades.

2.1. Características Socioeconómicas y Territoriales de Tlalnepantla de Baz

El municipio de Tlalnepantla de Baz presenta características particulares relacionadas con su pasado reciente. Algunas de ellas datan de los años cuarenta cuando era un municipio que contaba con un activo ecológico importante que le daba un ambiente provinciano, el cual contrastaba notoriamente en ese entonces con la cercana y pujante Ciudad de México. Es debido a esta cercanía, con el Distrito Federal que se comenzaron a privilegiar las inversiones en este municipio, el cual para este efecto presenta una infraestructura en comunicaciones y transportes aceptable, situación que aunada a las facilidades otorgadas por los responsables de las diversas gestiones municipales, representaron los atractivos principales para promover su rápido desarrollo y crecimiento.

La concentración urbana en Tlalnepantla, obedece al patrón presente en otras grandes ciudades, que toman como factor determinante la concentración del capital e ingreso en su estructuración, motivo por el cual se deja de lado la planeación para un desarrollo integral y se procede a crecer anárquicamente. A partir de 1945 se desborda la industria hacia los municipios vecinos, y en Tlalnepantla se ubican empresas como: "Aceros Nacionales", "Campos Hermanos", "Cementos Anahuac", "IEM", "Industrial Aceitera", entre las más importantes, para 1975, y acorde con el censo industrial realizado, destacan las industrias de artículos eléctricos, papel, equipo, maquinaria y productos minerales no metálicos; esta última con una participación marginal; sobresaliendo la empresa "Cementos Anahuac". El tipo de empresas ubicadas en Tlalnepantla le da a este municipio un perfil industrial especializado.

Aunado a esto se tiene que de manera notable, a mediados del siglo XX, el fenómeno de desplazamiento de la fuerza laboral de los estados vecinos al Distrito Federal se acentuó, haciendo notar sus efectos en los municipios cercanos a esta área, debido a ello, la población urbana se expande de manera espectacular, según los registros estadísticos la ZMCM en "1950 presenta una población de 3'352,342 habitantes, para 1970 se tienen registrados 9'014,263 habitantes y finalmente en 1990 la cifra que se reporta para ésta misma área es de 15'047,687".⁹⁰ Monto que representa independientemente del porcentaje de crecimiento, una fuerte presión y demanda en recursos e infraestructura para la zona. Uno de los fenómenos que corroboran esta tendencia se ubica en los años setenta, cuando los asentamientos humanos se localizan en torno y en búsqueda de la industria. A mediados de esta década se consolida la zona industrial y los primeros asentamientos habitacionales marginales y franjas habitadas que permanecen sin servicios hacen su aparición.

La población que se calcula reside en este municipio es de 713,143 habitantes, y la composición de la misma según, el Censo de Población que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) realizó en 1995, muestra una tasa de crecimiento anual del 0.26% para el periodo 1990-1995, ubicándolo en el cuarto lugar de población en el Estado de México, con el 6.09%. De este censo de población "349,170 son hombres y 363,973 son mujeres".⁹¹ A raíz de los resultados del XI censo de población, el monto que se marca para el municipio en habitantes, se mantiene para el año 2000. Al mismo tiempo, si se compara la población reportada en 1995 de 713,143 hab., con la del 2000 de 720,755 hab. se evidencia que el crecimiento no ha sido pronunciado.

Cuadro 2.1
Crecimiento Histórico de la Población en Tlalnepantla de Baz 1970-2000

PERIODO	1970	1980	1990	1995	2000 ⁹²
Hombres	184,554	383,906	343,974	349,170	348,068
Mujeres	182,381	394,267	358,835	363,973	372,687
Total	366,935	778,173	702,807*	713,143	720,755

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos del INEGI

⁹⁰ Coulomb René y Emilio Duhau compiladores. *Dinámica urbana y procesos socio-políticos "Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México"*. Observatorio Urbano de la Ciudad de México, México, 1993, p. 427

⁹¹ Los Municipios op. cit., p. 46

⁹² Según cifras preliminares del Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI

* La cifra que se reporta en el censo de 1990, debe tomarse con reserva debido a las inconsistencias que se presentaron una vez que se utilizó la información para investigaciones.

Por otra parte, y debido a que Tlalnepantla es un centro de población que no tiene reservas para el crecimiento urbano, se hace necesaria, una política de incremento en la densidad de la superficie habitada. Este proceso, en áreas urbanas consolidadas, es lento y difícil, dado que implica la sustitución de construcciones y en muchos casos, la relotificación de predios para poder llevar a cabo un uso más intenso del suelo. En la actualidad, se observa en algunas colonias de tipo popular que el proceso de densificación ha comenzado, pues varias familias ocupan ya un mismo predio, aunque en condiciones poco adecuadas según reporta el INEGI. Esta situación propició que el municipio utilizara y promoviera importantes inversiones en infraestructura, vialidad y equipamiento, en áreas que carecen de ellos, o la opción de modernizar las infraestructuras antiguas.

Este tipo de inversión se impulsa no obstante las proyecciones de escenarios poblacionales para el municipio, en los cuales tomando como base el crecimiento histórico de la población en Tlalnepantla y atendiendo a la dinámica poblacional que se ha presentado en otras zonas, se pronosticaba que durante la década de 1990 el municipio decrecería en su población. Esta tendencia también resulta promovida por la saturación de las zonas habitacionales; debido a lo cual, se presenta el fenómeno de migración hacia otros municipios que actualmente tienen un desarrollo habitacional importante, como: Tultitlán, Coacalco, Cuautitlán Izcalli y, en menor escala, Atizapán de Zaragoza, los cuales son previstos en el Plan de Desarrollo Estatal, como áreas de desarrollo.

Cuadro 2.2
Densidad Municipal de Tlalnepantla de Baz 1980-1995

Periodo	Extensión Territorial	Población	Densidad Hab./Has	Densidad Hab./Km. ²
1980	8348 Has.	778,173	93.2	9,321.6
1990	8348 Has.	702,807	84.1	8,418.8
1995	8348 Has.	713,143	83.5	8,350.6

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, Plan del Centro de Población Estratégico. Revisión y actualización, Febrero de 1996

En cuanto a la composición e infraestructura de Tlalnepantla, se tiene que el uso de suelo se divide en dos grandes rubros, urbano y no urbanizable. Dentro del primero se contempla una diversidad de usos, siendo el principal el uso del suelo habitacional. En lo que respecta a la zona no urbanizable, se consideran dentro de ese concepto, a las zonas de preservación ecológica, principalmente la Sierra de Guadalupe, así como las zonas de restricción federal (véase cuadro 2.3).

Cuadro 2.3

Distribución por Tipo de Uso de Suelo en Tlalnepantla de Baz

Uso del suelo	Hectáreas	Porcentaje %
Habitacional	3,673.0	44.00
Industrial	1,112.6	13.33
Comercial y de Servicios	863.7	10.35
Usos especiales	308.2	3.69
Áreas Verdes	207.6	2.49
Vialidades	201.7	2.42
Cuerpo de agua	179.0	2.14
Terreno baldío	146.4	1.75
Infraestructura	17.8	0.21
Sierra de Guadalupe y Barrientos	1,638.0	19.62
Superficie Total	8,348.0	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla 1997-2000

Con el cuadro (2.3) se confirma que Tlalnepantla de Baz es un municipio saturado urbanísticamente, pues no existen áreas susceptibles para las grandes zonas habitacionales e industriales que requiere el desarrollo regional, y las áreas de terrenos baldíos apenas son suficientes para el desarrollo comunitario, pudiendo canalizarlas para equipamiento urbano en los casos conducentes, como se registra en el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000. Por ello, la política habitacional adoptada por el municipio promueve únicamente el desarrollo habitacional para los residentes actuales y que se logre que estos cuenten con vivienda propia. A pesar de estos desequilibrios, Tlalnepantla cuenta con altos niveles de dotación de satisfactores urbanos, los que en muchos casos tienen una cobertura regional metropolitana. Sin embargo, aún presenta insuficiencia de servicios para atender algunas de las necesidades básicas de su población.

La estructura actual de la economía de Tlalnepantla presenta rasgos distintivos, con relación a la economía del Estado de México y a la economía del país. Mientras que en la economía nacional actual la actividad "en la rama de las manufacturas representa el 23% del Producto Interno Bruto y para el Estado de México es de 93%, en el municipio de Tlalnepantla la actividad de la rama de manufacturas representa el 68% del Producto Interno Bruto local".⁹³

⁹³ H. Ayuntamiento de Constitucional de Tlalnepantla de Baz. *Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000*, Estado de México, 1997, p. 92

Debido a que el municipio entra en la categoría de urbano, las actividades primarias prácticamente han dejado de tener presencia, por lo que la estructura económica de Tlalnepantla refleja fundamentalmente una economía urbana. Proceso que corresponde a la industrialización que vivió la economía de Tlalnepantla durante la década de los años 70 y hasta finales de la década de los años 80, "... la actividad industrial local alcanzó su porcentaje más alto de participación dentro del PIB de Tlalnepantla en 1988 al representar el 81% del Producto Interno Bruto del municipio, es a partir de entonces, cuando la actividad en la rama manufacturera redujo su peso relativo en la economía de Tlalnepantla".⁹⁴ Esta disminución, se puede explicar por la dinámica de despoblamiento industrial, que reporta el municipio y genera un doble proceso: por un lado el cierre de industrias y por otro el establecimiento de empresas poco competitivas fundamentalmente pequeñas y microempresas desvinculadas de la actividad del núcleo motor de la industria y la economía local.

A nivel del empleo, "su participación con relación al total de ocupación en la entidad ha mantenido una tendencia decreciente a lo largo del período 1985-1995. La ocupación total en Tlalnepantla, en el año de 1985 representó el 19%, mientras en 1995 se redujo a poco más del 8% de la ocupación total en el estado."⁹⁵

En cuanto a las actividades comerciales "en el periodo 1985-1995 estas incrementaron su participación en la economía de Tlalnepantla, así como en el Estado de México y en el ámbito nacional".⁹⁶ En estas condiciones, el crecimiento de la actividad comercial presenta signos de debilidad y vulnerabilidad ante la competencia, ya que hay una alta propensión al establecimiento de nuevos negocios de baja capacidad que dan paso a la generación de ingresos bajos y tienen un reducido impacto en la creación de empleos.

Según se reporta en el diagnóstico del Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, la generación de empleos en el municipio se apoyó en el crecimiento de establecimientos comerciales. Sin embargo, el sector terciario en Tlalnepantla ha permanecido con fuertes restricciones de competitividad, calidad y fortaleza a largo plazo en el mercado. Por ello, se reconoce que aún con el proceso de terciarización de la economía en el municipio, las actividades manufactureras e industriales representan la parte sustantiva del empleo y del ingreso municipal, no obstante, la reducción en el número de establecimientos manufactureros. El crecimiento de la actividad comercial y los

⁹⁴ *Plan de Desarrollo* loc. cit., p. 28

⁹⁵ *Ibid.*, p. 29

⁹⁶ *Ibid.*, p. 35

esfuerzos realizados para su modernización no han sido suficientes para superar los desequilibrios, heterogeneidad y deficiencias en su operación, al tiempo que enfrenta fuertes necesidades de disponibilidad de infraestructura y equipamiento.

Debido a que Tlalnepantla presentó un acelerado crecimiento poblacional en las décadas anteriores, este se manifestó, en una desordenada ubicación de la población residente y migrante que propició la escasez de vivienda y con ello el surgimiento de asentamientos irregulares en la zona. De acuerdo con las cifras de Censo de Población y Vivienda de 1990 el municipio contaba con un total de 144,366 viviendas habitadas, lo que genera un promedio de 4.9 habitantes por vivienda; mientras que para 1995 las cifras que arroja el Censo de Población muestran 160,749 viviendas habitadas, con un promedio de 4.4 habitantes por vivienda.

En cuanto al rubro de salud, la cobertura que proporciona este servicio esta considerada como del 100%, ya que dicho aspecto es prestado en dos modalidades: seguridad social y asistencia pública con el fin de cubrir a la población total. Dentro del rubro de seguridad social destacan: IMSS con nueve unidades, ISSSTE con 3 e ISSEMYM con 1; en tanto, la población no derechohabiente se canaliza por medio del ISEM y el DIF ambos con 20 unidades médicas. Las cifras de atención a la población para 1997 se presentan en el cuadro 2.4.

Cuadro 2.4
Cobertura de pacientes por Sistema de Salud

Municipio	Seguridad Social			Asistencia Social	
	IMSS	ISSSTE	ISSEMYM	ISEM	DIF
Tlalnepantla	597,702	45,343	32,142	210,730	51,997

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de México, INEGI, 1998

Finalmente dentro del rubro de seguridad pública según cifras proporcionadas por INEGI se reporta, que aproximadamente el 80% de los delitos ocurren en los municipios conurbados de la Ciudad de México, principalmente en Nezahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla, municipios que presentan una alta densidad poblacional dentro del Estado.⁹⁷

Tomando esto como antecedente y de acuerdo a las estimaciones realizadas por la Dirección de Seguridad Pública del Municipio. La tendencia registrada desde 1993

⁹⁷ Ibid., p. 45

marca para dicho año un incremento de 155% con relación al año de 1994; para 1995 sigue incrementándose y llega a un 165%; pero en 1996, se registra una disminución de 52%; y en 1997 decrece en un 2.4%. Sin embargo, estas cifras con todo y la tendencia que muestran de disminución en los índices delictivos, siguen siendo no ideales.

2.1.1. Organización Territorial

En Tlalnepantla a efecto de tener un mayor control y organización interior, el municipio se dividió en 13 delegaciones, las cuales se componen de 90 colonias, 38 fraccionamientos, 46 unidades habitacionales y 19 pueblos que hacen un total de 223 comunidades. Agregando al final las 15 zonas o fraccionamientos industriales existentes dentro del territorio municipal, tal como lo establece el Bando Municipal, Título Tercero, Capítulo III, emitido el 5 de Febrero de 1998. El objetivo de dividir así al municipio es el de: "... de proporcionar una organización territorial que permita hacer más eficiente la prestación de los servicios urbanos y contribuya a una gestión pública apegada a las necesidades de la ciudadanía (...)". La mencionada división (Mapa 2.1) conforma las dos fracciones en que Tlalnepantla se encuentra fragmentada y que corresponde a la zona Poniente que limita al norte con los municipios de Cuautitlán Izcalli y Tultitlán, al sur con la delegación de Azcapotzalco (D.F.) y el municipio de Naucalpan, al este con la delegación Gustavo A. Madero (D.F.), y al oeste con el municipio de Atizapan, este territorio representa el 74.6% del municipio; en tanto que la zona oriente, limita al norte y al este con el municipio de Ecatepec, y al sur y al oeste con la delegación Gustavo A. Madero (D.F.), y representa el 25.4% del territorio municipal.

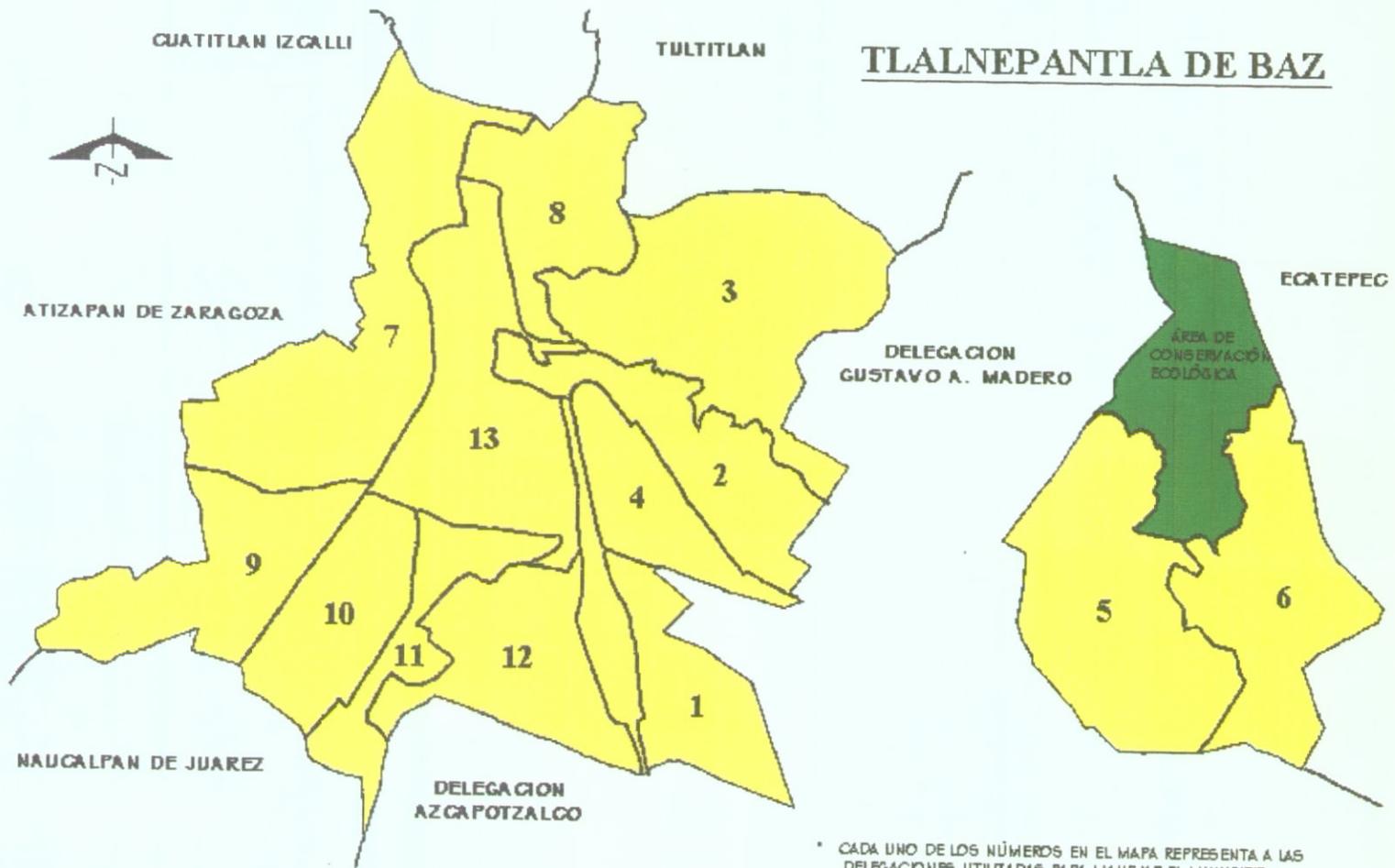
- El papel que juega cada una de las delegaciones en el municipio, es el de servir como aglutinador por regiones de las necesidades que cada comunidad presenta, aunque el municipio ha implementado una división más que denomina "polígono", la cual toma como base la cartografía del INEGI. De este modo cada delegación tiene colonias, fraccionamientos etc., pero estos al mismo tiempo son parte de los polígonos (una unidad relativamente pequeña). En cuanto a la clasificación que hace el gobierno estatal y que contempla 23 regiones, el municipio queda considerado en la región 10 junto con el municipio de Atizapan de Zaragoza, como se muestra en el Mapa 2.2.⁹⁸

⁹⁸ La anterior regionalización del Estado de México fue marcada por el Plan de Desarrollo Estatal 1993-1999 y comprendía ocho regiones socioeconómicas, que a decir del Plan de Desarrollo Estatal 1999-2005, quedaron rebasadas por el acelerado proceso de urbanización-metropolización, producto de una intensa migración.

Mapa 2.1

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO

TLALNEPANTLA DE BAZ



* CADA UNO DE LOS NÚMEROS EN EL MAPA REPRESENTA A LAS DELEGACIONES UTILIZADAS PARA MANEJAR EL MUNICIPIO

División Política de Tlalnepantla de Baz

2.2. Estructura Organizacional de Tlalnepantla de Baz

Siendo la estructura organizacional el conjunto formal de elementos que le dan sustento y coherencia a una organización. El tema puede ser abordado a partir de diversos enfoques, que hacen referencia a los elementos que lo integran, aunque en principio la representación de una organización en términos formales es un organigrama.

En el caso de las organizaciones el conjunto de propuestas que llaman a un cambio radical, requieren de aproximaciones sucesivas y constantes, las cuales no pierdan de vista el objetivo final e hilo conductor de cambio. La dificultad principal para implementar un cambio sustancial, en el desempeño de una organización estriba en el conjunto de agentes que tienen que comprometerse para lograrlo, para que esta pase de un desempeño regular a uno excelente. Ante esta panorámica reiterada en los distintos niveles de la Administración Pública, la tendencia actual que se promueve, es la de generar procesos de organización más eficientes, los cuales en los últimos años han introducido cambios y propuestas más radicales, en lo que se refiere a teorías y diseño de la organización.⁹⁹

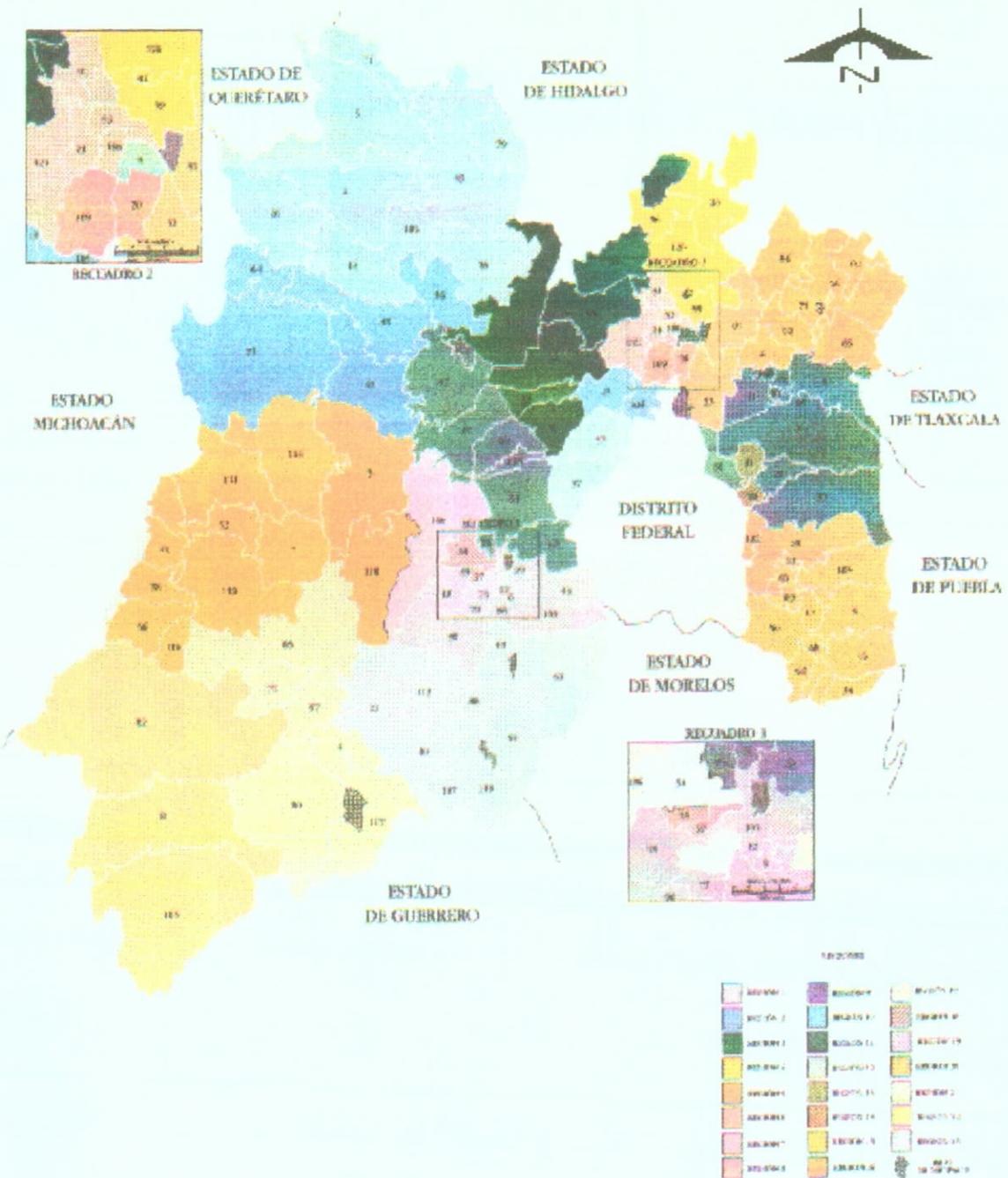
Es un hecho que la problemática generada por la incertidumbre económica y el lento desarrollo del sistema financiero, propició como respuesta la adopción de medidas financieras de restricción y racionalización que permitieran un ahorro sustantivo en el gasto público, a efecto de lograr el equilibrio financiero de las finanzas públicas, que permitan sufragar gastos de bienestar social, inversión, prestación pública, gasto corriente y pago de la deuda.

Dicha dinámica es retomada por los gobiernos municipales y de esta manera se promueven cambios constantes, en la estructura organizacional con el fin de efficientar resultados. Aunque los mismos se han implementado de manera lenta y no necesariamente progresiva. Esta falta de énfasis para dar continuidad a los cambios, propicia que los pocos avances que se logran se difundan enormemente en tiempos muy breves.

⁹⁹ Dentro del modelo organizacional se propone que la nueva organización, muestre flexibilidad y fluya con libertad, que cuente además con jerarquías cada vez más delgadas y capaces, se basa en la participación pues busca retroalimentación de todos los integrantes del interior y del exterior, pretende ser creativa y con enfoque empresarial debido a que se orienta al exterior para crear oportunidades de negocios. Por otra parte, se insiste en la necesidad de delegar mayor autoridad a los trabajadores para participar en las decisiones, estableciendo sus propias metas y evaluación del desempeño propio y el del grupo; lo cual implica a su vez cambiar el estilo del comportamiento de los líderes.

Mapa 2.2

Regionalización del Estado de México



Fuente: Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005

Esta situación hace comprensible el panorama que guardan las reformas promovidas cada trienio en el ámbito municipal, y explican el porque éstas no tienen el alcance de reformas a gran escala. Debido a que históricamente, la administración pública ha respaldado (al menos en el discurso) la búsqueda de la eficacia y eficiencia entre los diversos agentes que componen la gestión gubernamental. La alternativa puede ser entonces, promover una *organización orgánica*¹⁰⁰ que presenta ventajas sobre las otras a la hora de realizar cambios y ajustes rápidos que no afecten toda la estructura.

2.2.1. Estructura Administrativa

Para comprender la dinámica que presenta la administración municipal de Tlalnéantla, es necesario no perder de vista que la innovación en los paradigmas administrativos, promueve ajustes, aunque estos tienen un grado de implementación variable. De este modo, la estructura orgánica que impera en el municipio difiere a la planteada inicialmente cuando se instrumentó el Sistema Nacional de Planeación, que proponía para un municipio con características metropolitanas y una población de 300,000 habitantes,¹⁰¹ un organigrama con seis departamentos que responderían de manera adecuada a las necesidades de la población. Sin embargo, un documento reciente como el "Manual Básico para la Administración Municipal" muestra un planteamiento más acorde a los requerimientos actuales y tiene una correspondencia parcial, con la estructura orgánica vigente.

En este orden de ideas, se tiene que hacer referencia necesaria a las modificaciones que se presentaron en la penúltima gestión para catalogar si las modificaciones promovidas pueden ser considerados como innovaciones o sólo cambios de forma y no de fondo, en la administración pública local. Aunque como se puede constatar una vez que se revisa el organigrama bajo el cual funcionó la administración 1997-2000, y a pesar de que este muestra una agregación de direcciones, algunas de ellas sólo cambian de nombre, no obstante, esto complejiza el manejo administrativo.

¹⁰⁰ El modelo de *organización orgánica* fue propuesto por Tom Burns e inicia con una crítica a la organización propuesta por Weber de tipo burocrático la cual está limitada de manera severa por su incapacidad de manejar los cambios en los entornos internos y externos. El modelo propuesto contiene muchas de las características de la nueva organización modelo de la década de 1990, con énfasis en las redes, visión y valores compartidos, trabajo en equipo; el cual trasciende las funciones y compartir de manera cotidiana el conocimiento y la experiencia.

¹⁰¹ Los cuales se han rebasado con mucho y de acuerdo a las proyecciones del propio municipio se cuadruplicará esa cifra para el año 2010. Tan sólo las cifras preliminares del XII Censo de Población y Vivienda 2000, reportan para este año una población de 720,755 habitantes.

De este modo, una vez que asume el cargo de presidenta municipal Ruth Olvera para el periodo 1997-2000, se llevó a cabo una revisión de las leyes y reglamentos con los que operaba el municipio, para adecuarlos a las propuestas que tenía concebidas. Las primeras acciones correspondieron a modificar dos documentos básicos como son el Bando Municipal y el Reglamento Interno de Tlalnepantla que habían estado vigentes hasta la fecha. La lógica que operó en esta modificación, consistió en reformar la estructura bajo la cual operaba, para tender hacia una mayor profesionalización del municipio. Situación que corroboraría el planteamiento de Guillén López, en el sentido de que: ". . . la sofisticación organizacional supone una disponibilidad creciente de recursos financieros, materiales y humanos, como condición para la especialización de funciones del aparato de gobierno. Supone también que las funciones municipales amplíen su espectro, es decir que se añadan otras o que una misma función se diversifique. Finalmente supone, que la especialización produzca una cantidad mayor de servicios públicos a la vez que mejore su calidad".¹⁰²

De acuerdo al organigrama presentado durante la gestión municipal 1994-1996 (figura 2.1), y el que le precede (figura 2.2) resaltan a primera vista cambios significativos (más evidente resulta aún el cambio que propone para el periodo 2000-2003 el nuevo presidente municipal Rubén Ayala).¹⁰³ Para detallar este aspecto se elaboró un cuadro comparativo entre las dos gestiones mostrando un periodo de cuatro años. Este cuadro sirve para detectar la variación en cuanto a la percepción administrativa que permeo entre las dos gestiones e incluso dentro de la misma gestión en dos momentos clave, un primer momento, al inicio de su gobierno y un año después de haber entrado en funciones. El cambio realizado se sustenta en la consigna del reglamento interno donde dice: que las dependencias y entidades de la administración pública municipal conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas y objetivos contenidos en el Plan de Desarrollo Municipal para el periodo 1997-2000. A continuación se establecen las principales funciones asignadas a las distintas direcciones en la gestión 1997-2000 y se comparan con las que tenían anteriormente.

- SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO: le corresponde emitir citatorios para las sesiones de cabildo, dar cuenta de los expedientes resueltos, llevar y conservar los libros de actas de cabildo, validar los documentos oficiales, publicar reglamentos y circulares, inventario general de bienes muebles e inmuebles, atención

¹⁰² Guillén López Tonatiuh, loc. cit., p. 67

¹⁰³ No se entrara en detalle a esta propuesta pero se puede revisar el nuevo organigrama en el anexo del capítulo 2.

ciudadana, organizar y vigilar el ejercicio del registro civil, organizar la elección de consejos de participación ciudadana y promoción de actividades sociales.

En el desempeño de sus funciones contará con el apoyo de diversas dependencias municipales las cuales se integran de subsecretarías, coordinaciones, oficialías y departamentos varios. El manejo en los dos periodos es similar y no muestra grandes cambios.

- TESORERÍA MUNICIPAL: Este órgano es el encargado de la administración financiera y la Hacienda Pública Municipal, que efectúa la recaudación de impuestos, programación, presupuestación, ingresos, egresos, contabilidad, además de elaborar y mantener actualizado el padrón de contribuyentes, incluye la gestión de recursos materiales y humanos necesarios para el desarrollo de sus actividades.

Para el desempeño de sus funciones se determina sea integrada por dos Subtesorerías ingresos y egresos (a diferencia de las tres manejadas anteriormente que incluían una subtesorería de control y auditoría).¹⁰⁴ Se reconocen once coordinaciones que son: de recaudación zona oriente, administrativa, planeación y control presupuestal, catastro, uso específico del suelo, licencias, normatividad y verificación, programas y presupuestos, evaluación y seguimiento, procesos multifinalitarios y técnica catastral que contrastan con el reducido número anterior.

En cuanto a los departamentos, existían 17 y se promovió la creación de seis más que incluyeron: impuestos inmobiliarios radicación y diversos, ejecución fiscal, caja general, organización y métodos, personal y recursos, archivo, control de egresos, informe mensual y cuenta pública anual, programas federales y estatales, contabilidad, programas y metas, presupuestos de ingresos, gastos e inversión; proyecciones financieras, evaluación financiera, control de gestión, estudios económicos e inversión, procesos gráficos, informática catastral, sistema de información geográfica, registro catastral, análisis catastral, factibilidad del uso específico del suelo.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, 1994.

¹⁰⁵ Esta nueva estructura llama la atención, pues recién había tenido lugar dentro de la administración del presidente municipal Ugalde Meneses una reestructuración de la organización de esta dependencia específicamente en el área de tesorería.

Cuadro 2.5

COMPARATIVO HISTÓRICO ENTRE BANDOS MUNICIPALES 1994, 1995, 1997 y 1999

1994	1996	1997	1999
SUBORDINACIÓN DIRECTA AL PRESIDENTE MUNICIPAL			
1. SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO 2. TESORERÍA MUNICIPAL 3. CONTRALORÍA INTERNA	1. SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO 2. TESORERÍA MUNICIPAL 3. CONTRALORÍA INTERNA 4. INSPECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA	1. SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO 2. SECRETARÍA TÉCNICA 3. TESORERÍA MUNICIPAL 4. CONTRALORÍA INTERNA	1. SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO 2. TESORERÍA MUNICIPAL 3. CONTRALORÍA INTERNA
DIRECCIONES			
1. ADMINISTRACIÓN 2. DESARROLLO ECONÓMICO 3. DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA 4. EDUCACIÓN, CULTURA, Y BIENESTAR SOCIAL 5. JURÍDICA Y CONSULTIVA 6. LIMPIA Y TRANSPORTE 7. OBRAS PÚBLICAS 8. SERVICIOS PÚBLICOS 9. SEGURIDAD PÚBLICA Y BOMBEROS 10. SISTEMA MUNICIPAL DE INFORMACIÓN	1. ADMINISTRACIÓN 2. DESARROLLO ECONÓMICO 3. DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA 4. EDUCACIÓN, CULTURA, Y BIENESTAR SOCIAL 5. JURÍDICA Y CONSULTIVA 6. LIMPIA Y TRANSPORTE 7. OBRAS PÚBLICAS 8. SERVICIOS PÚBLICOS 9. SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL 10. SISTEMA MUNICIPAL DE INFORMACIÓN	1. GOBIERNO PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL 2. SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL 3. DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS 4. SERVICIOS PÚBLICOS 5. EDUCACIÓN, CULTURA, BIENESTAR SOCIAL Y FOMENTO AL DEPORTE 6. PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBREROS 7. ADMINISTRACIÓN 8. COMUNICACIÓN SOCIAL 9. JURÍDICA Y CONSULTIVA 10. ECOLOGÍA 11. DESARROLLO ECONÓMICO	1. GOBIERNO PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL 2. SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL 3. DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS 4. SERVICIOS PÚBLICOS 5. EDUCACIÓN, CULTURA, BIENESTAR SOCIAL Y FOMENTO AL DEPORTE 6. PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBREROS 7. ADMINISTRACIÓN 8. COMUNICACIÓN SOCIAL 9. JURÍDICA Y CONSULTIVA 10. ECOLOGÍA 11. DESARROLLO ECONÓMICO
COORDINACIONES			
1. COMUNICACIÓN SOCIAL Y RELACIONES PÚBLICAS 2. FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE SAN JUAN IXHUATEPEC 3. PLANEACIÓN Y CONTROL PRESUPUESTAL 4. SISTEMA MUNICIPAL DEL DEPORTE 5. UNIDADES HABITACIONALES	1. COMUNICACIÓN SOCIAL Y RELACIONES PÚBLICAS 2. FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE SAN JUAN IXHUATEPEC 3. PLANEACIÓN Y CONTROL PRESUPUESTAL 4. INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y LA JUVENTUD 5. UNIDADES HABITACIONALES 6. UNIDADES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL	1. ASESORES DE LA PRESIDENCIA FISCAL, ADMINISTRATIVA Y DE SERVICIOS DE SAN JUAN IXHUATEPEC, ZONA ORIENTE 2.	1. ASESORES DE LA PRESIDENCIA FISCAL, ADMINISTRATIVA Y DE SERVICIOS DE SAN JUAN IXHUATEPEC, ZONA ORIENTE 2.
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS			
		1. ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL, PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO. 2. SISTEMA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA 3. COMITÉ CONSULTIVO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO	1. ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL, PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO. 2. SISTEMA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA
ORGANISMOS AUXILIARES			
1. LAS COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO 2. CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 3. CONSEJO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL 4. COMISIÓN DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL 5. COMITÉS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD CONSTITUIDOS 6. CONSEJO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE	1. LAS COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO 2. LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 3. CONSEJO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL 4. CONSEJO CIUDADANO DE SEGURIDAD PÚBLICA 5. CONSEJO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE 6. CONSEJO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN AL CIUDADANO 7. COMITÉS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD	1. LAS COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO 2. LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 3. CONSEJO CIUDADANO DE SEGURIDAD PÚBLICA 4. CONSEJO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL 5. CONSEJO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE 6. CONSEJO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN AL CIUDADANO 7. COMITÉS MUNICIPALES DE DESARROLLO SOCIAL Y CONSEJO DE DESARROLLO MUNICIPAL	1. LAS COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO 2. LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 3. ORGANIZACIONES SOCIALES REPRESENTATIVAS DE LAS COMUNIDADES (CONSEJOS, COMITÉS, ETC.) 4. LAS DEMÁS ORGANIZACIONES QUE DETERMINEN LAS LEYES Y REGLAMENTOS O LOS ACUERDOS DEL AYUNTAMIENTO

Fuente: Elaboración propia con datos del Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz: 1994, 1995, 1997 y 1999

El panorama general que muestra esta revisión, es la de una reasignación de funciones y autoridad al interior del área, ya que pocos departamentos permanecen intactos y la mayoría desaparece con esta nueva propuesta, aunque algunos de ellos son elevados al rango de coordinaciones.

- **CONTRALORÍA INTERNA:** Es el órgano que se encarga de establecer y ejecutar los sistemas de control y fiscalización, para vigilar que la administración de la hacienda municipal y las acciones de los servidores públicos se conduzcan en cumplimiento de las disposiciones legales.

Se integra por el contralor municipal, dos subcontralorías de responsabilidades, sistemas y auditoría financiera (en la anterior gestión no existía la figura de las subcontralorías), y siete departamentos a diferencia de los cuatro que funcionaban, de ellos se mantiene el de administración, pues supervisión interna queda únicamente como supervisión, desaparece el departamento de control interno y el de responsabilidades y situación patrimonial, así como el departamento de quejas, denuncias y situación patrimonial, finalmente se agregan los departamentos de auditoría financiera y sistemas, auditoría de recursos materiales y servicios generales, inspección general y atención en zona oriente. Este panorama muestra la propuesta del gobierno municipal que tiende a una alta especialización de funciones.

- **DIRECCIÓN DE GOBIERNO:** Se encarga de promover e impulsar el desarrollo de la participación social, para mejorar las condiciones y los niveles de bienestar de las comunidades.

Esta integrada por un director de gobierno, dos subdirecciones, una de participación social y la otra de desarrollo comunitario y las coordinaciones de unidades habitacionales, estudios de participación social y desarrollo de proyectos productivos. Anteriormente esta figura no existía, aunque para su puesta en marcha retoma algunas atribuciones que correspondían a otras coordinaciones.

- **SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL:** Este es el órgano encargado de proporcionar una eficiente seguridad y mantener el orden previniendo el delito. Asimismo promoverá un adecuado control vial, señalización, regulación y vigilancia del tránsito peatonal y vehicular.

Para cumplir sus funciones se integra de un director y un enlace de información interpolicial y cuatro subdirecciones, a las subdirecciones de seguridad pública y tránsito

municipal se agregan las de servicios al público y la administrativa; las coordinaciones se dividen en zona centro y oriente, técnica operativa de seguridad pública municipal, técnica operativa de tránsito municipal, dos comandancias y los departamentos de control vehicular, permisos de circulación, licencias y permisos de conducir, control de infracciones, y grupos de apoyo todos estos departamentos tienen ubicación en las dos zonas centro y oriente; además de recursos materiales, humanos financieros, agrupamiento de tránsito zona oriente, de motocicletas, grúas y patrullas y el depósito oficial de vehículos.

Sin duda, la estructura propuesta por la gestión 1997-2000 complejiza la organización de esta dependencia ya que anteriormente sólo contaba con cuatro departamentos, aunque también se evidencia una tendencia a la descentralización de funciones hacia las dos zonas que componen al municipio, cosa que antes no existía. La alcaldesa reconoció por otra parte que: "en materia de seguridad pública se impulsaron acciones cualitativas y cuantitativas, pero no hemos logrado cambiar la percepción de los ciudadanos sobre los elementos de policía y tránsito, a pesar de que desde 1997 se ha separado de la corporación a elementos relacionados con la delincuencia y de aquellos que en vez de servir se servían de un uniforme".¹⁰⁶

- DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS: es la encargada de controlar el desarrollo urbano mediante funciones de planeación, regulación, supervisión, autorización y aplicación de sanciones, además de tener a su cargo la planeación, ejecución, evaluación y apoyo técnico a la gestión de la obra pública.

Esta dirección no existía como tal en el periodo 1994-1996 pues era más conocida como Desarrollo Urbano, Ecología y Obras Públicas. En este lapso fue dividida para formar dos direcciones. El motivo que promueve esta reestructuración queda manifiesto en el Primer Informe de Gobierno que dice: "Para modernizar la administración municipal y reducir gastos de operación se elevaron a rango de dirección las áreas de Gobierno, Ecología y Protección Civil, se fusionó la Dirección de Seguridad Pública con la de Tránsito Municipal y la de Obras Públicas con la de Desarrollo Urbano. Del mismo modo, la Dirección de Limpia y Transporte fue integrada a la estructura de la Dirección de Servicios Públicos; mientras fomento al deporte se fusionó con la Dirección de Educación y Cultura".¹⁰⁷

¹⁰⁶ H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz. Tercer Informe de Gobierno. Gaceta Municipal, Diciembre de 1999, p. 44

¹⁰⁷ H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz. Primer Informe de Gobierno, Gaceta Municipal, Diciembre de 1997, p. 25

Figura 2.1

H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ
ORGANIGRAMA 1994-1996

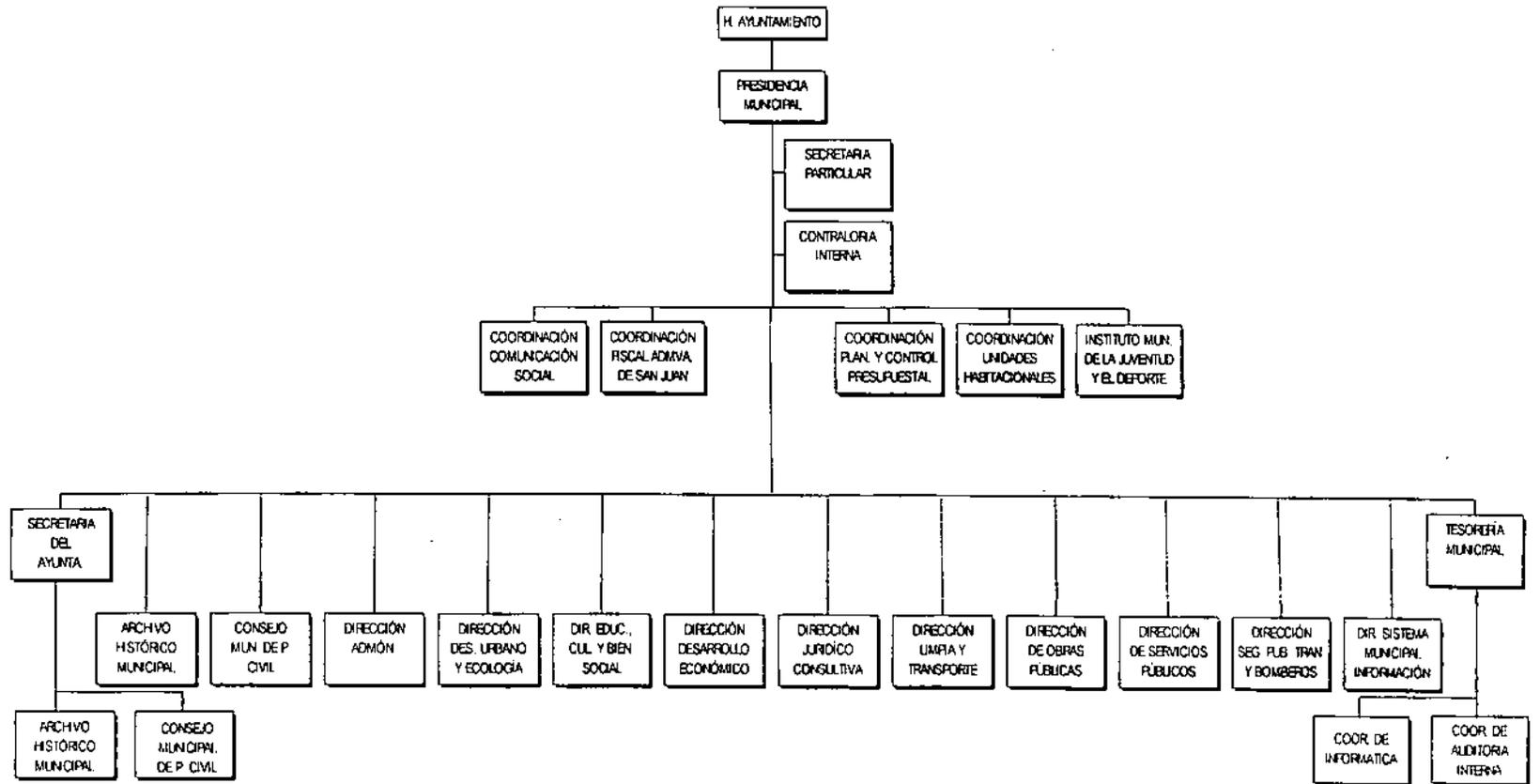
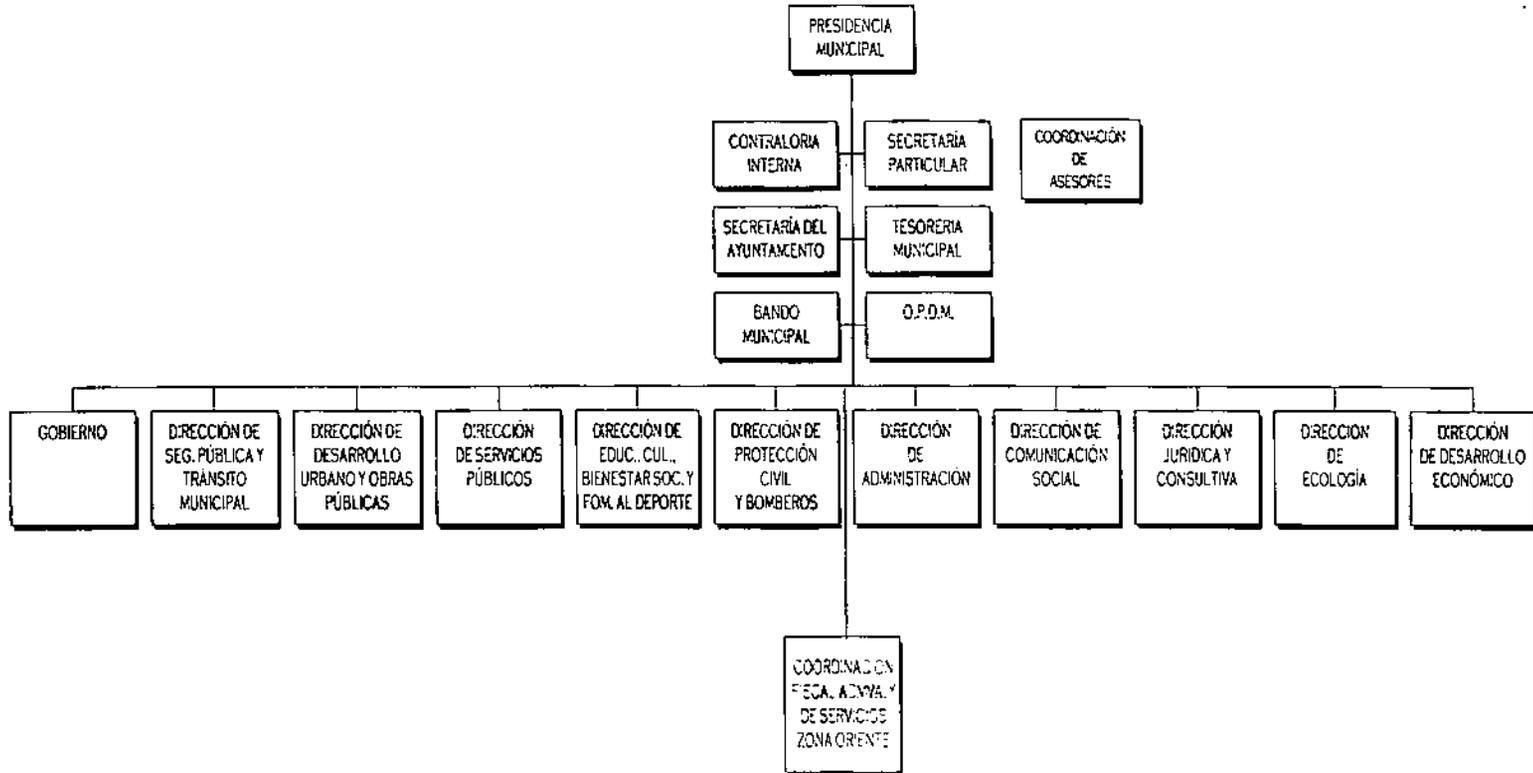


Figura 2.2

H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ
ORGANIGRAMA 1997-2000



La dirección en cuestión, está integrada por cuatro subdirecciones: obra social, obras públicas, equipamiento urbano y programas de apoyo y desarrollo urbano; cuatro coordinaciones: jurídica y administrativa, técnica, zona oriente y planeación y evaluación además de 17 departamentos, altamente especializados.

- EDUCACIÓN CULTURA, BIENESTAR SOCIAL Y FOMENTO AL DEPORTE: Por medio de esta dirección se apoyará la educación, la cultura y el bienestar social, se promoverá el deporte y la recreación mediante planes y programas de conformidad a las leyes y disposiciones legales aplicables. Asimismo, se encargará de mantener y mejorar la infraestructura cultural de que disponga el municipio.

A esta dependencia la integran tres subdirecciones: cultura, deporte y recreación y educación, además de las coordinaciones de eventos turísticos, culturales, general y de bienestar social con doce departamentos a diferencia de los cinco originales. Por otra parte, en el periodo 1994-1994 el apoyo al deporte fue llevado a cabo por el Instituto Municipal de Deporte y la Juventud que tenía el rango de coordinación.

- PROTECCION CIVIL Y BOMBEROS: Las actividades que realiza son las de coordinar, capacitar, organizar y evaluar las acciones de los sectores público, privado y social para prevenir los problemas causados por riesgos, siniestros o desastres y en consecuencia proteger y auxiliar a la población, ante la eventualidad de que dichos fenómenos ocurran.

Esta dirección de nueva creación y asume algunas de las funciones que anteriormente correspondían a seguridad pública. Fue integrada por tres subdirecciones: prevención, control y evaluación y organización social y difusión; dos coordinaciones: administrativa y emergencias y los departamentos de normatividad y técnica, relaciones interinstitucionales, bomberos, centro de operaciones, logística, verificación, evaluación y desarrollo social. En el rubro de protección civil, el reporte final indica que se buscó un mayor acercamiento con los sectores público, privado y social a efecto de promover una cultura de autoprotección, especialmente en comunidades clasificadas como de alto riesgo.

- ADMINISTRACIÓN: Se encarga de la administración de los recursos humanos, materiales y de servicios de las diversas áreas que conforman la administración municipal.

Administración mantiene las dos subdirecciones: administrativa y de adquisiciones; se agrega una coordinación a las tres que existían y se le cambió el nombre a una de ellas quedando así: recursos humanos, vehículos y transportes; y capacitación e interna que es la nueva coordinación; cuenta además con nueve departamentos a diferencia de los anteriores seis. Una de las funciones más importantes de esta dirección, consiste en la capacitación de los recursos humanos que se concibe como una necesidad inaplazable.

- **COMUNICACIÓN SOCIAL:** Se encarga de mantener informada oportunamente a la ciudadanía municipal sobre la gestión que el ayuntamiento realiza, asimismo, difundirá la transformación de la vida municipal en un marco de respeto a la pluralidad apoyándose en los medios de comunicación.

Esta dirección es la más pequeña y asume algunas de las funciones del Sistema Municipal de Información; se integra por tres subdirecciones: técnica, relaciones públicas y coordinación operativa, además de los departamentos: administrativo, medios de comunicación, relaciones externas y relaciones internas. Es necesario insistir en que muchos de los movimientos que se realizan, tienen el propósito fundamental de redistribuir las funciones y atribuciones con el fin de agilizar la administración.

Las acciones emprendidas por la gestión municipal incluyeron, la incursión del municipio por primera vez en medio electrónicos radio y televisión para la difusión de campañas de obra social. Con esta dinámica se creó un programa radiofónico cuyo propósito fue el de servir como vínculo entre los funcionarios municipales y la ciudadanía.

- **JURÍDICA Y CONSULTIVA:** Esta dirección se encarga del estudio y análisis de las iniciativas de leyes, además de marcar la pauta de la acción jurídica de las autoridades municipales, intervenir en la tramitación de los recursos administrativos, intervenir en juicios fiscales promovidos contra las autoridades municipales y asesoramiento jurídico a la comunidad.

Se integra por dos subdirecciones: asuntos civiles, mercantiles, amparos y laborales; asuntos administrativos, fiscales y penales y consultiva y los departamentos de derecho civil y laboral, juicios de amparo, contencioso administrativo y fiscal, derecho penal, atención a direcciones, atención a cabildo, orientación jurídica y regularización de la tenencia de la tierra. Con la nueva organización a diferencia de la anterior se incluyen dos departamentos cuya tarea específica es la atención a direcciones y a cabildo cuyo

propósito fundamental fue dar asesoría y apoyar técnicamente en asuntos de su competencia.

El balance que se reporta en esta dirección en palabras de la presidenta municipal es que: " . . . de 1997 a la fecha proporcionó un total de 10,785 asesorías jurídicas en diversas materias, tanto a la población en general como al gobierno municipal. En cuanto a la protección de los intereses jurídicos del Ayuntamiento, durante esos tres años se recibieron 92 amparos indirectos promovidos en contra de diversas dependencias municipales".¹⁰⁸

- **ECOLOGÍA:** Estará encargada de la formulación y operación de programas para prevenir, preservar, proteger, restaurar y aprovechar el medio ambiente para propiciar el desarrollo sustentable, con base en las leyes federales y estatales vigentes.

La forma en que se integró esta dirección fue a través de tres subdirecciones: ecología, normatividad ecológica y protección ambiental y los departamentos de informática, atención comunitaria, inspección y vigilancia, impacto y actividades de riesgo, control y seguimiento, prevención y restauración y protección al ambiente. Como ya se apuntaba, las funciones de esta dirección anteriormente estaban consignadas a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, esta dirección es un gran avance; ya que le son consignadas funciones que son indispensables para promover un desarrollo equilibrado y dado que el municipio tiene un perfil industrial, es indispensable mantener vigiladas las acciones de las empresas que tienen residencia en su territorio. Las acciones llevadas a cabo durante el periodo 1997-2000 como reportó Ruth Olvera se encaminaron a " . . . la detección de fuentes fijas de contaminantes con el propósito de establecer programas de reducción de actividades industriales en caso de contingencia ambiental. En este sentido se han inventariado más de 45% de las empresas con emisiones a la atmósfera (. . .)".¹⁰⁹

- **DESARROLLO ECONÓMICO:** La dirección de desarrollo económico promoverá y fomentará, el desarrollo de las actividades industriales, comerciales y de servicios; en el municipio a través del impulso del establecimiento de la mediana y pequeña industria lo cual promoverá fuentes de empleo.

¹⁰⁸ Loc. cit. Tercer informe . . . p. 10

¹⁰⁹ Ibid., p. 16

La estructura de esta dirección cambió de tres subdirecciones y nueve departamentos a una conformada por tres subdirecciones denominadas de desarrollo de la competitividad, promoción económica, programas de desarrollo sectorial y laboral y comercio y abasto; las coordinaciones son las de mercados y abasto y rastro; los departamentos son once e incluyeron un departamento dedicado a la informática y otro de integración de cadenas productivas y el de desarrollo tecnológico. Este tipo de medidas se presentan acordes con uno de los objetivos generales marcados por la gestión que se refiere a: "Procurar y coadyuvar a revertir el proceso de deterioro de la infraestructura industrial, así como en la promoción de la reconversión tecnológica de las empresas manufactureras para impulsar su productividad y competitividad (. . .) para el desarrollo de sus actividades con estándares ecológicos".¹¹⁰

Del análisis se deriva, que entre los trienios 1994-1996 y 1997- 2000 hubo un aumento significativo en el número de instancias que inciden en la presidencia. Durante el primer periodo la gestión comenzó con tres instancias "Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal y Contraloría Interna", no obstante durante el segundo año se agrega la Inspección de Seguridad Pública, encargada de vigilar y supervisar la actuación del personal de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal. Para 1997, el lugar de la Inspección Pública lo toma la Secretaría Técnica que posteriormente sale en 1999. Sin embargo, los cambios más significativos dentro de la estructura se localizan en las coordinaciones, que de seis en 1996 bajan a dos en 1997 y así se mantienen hasta el término del mandato. Por otra parte, los organismos descentralizados no se consideraban dentro del periodo de gestión de Ugalde Meneses (como se marca en el cuadro 2.5) y con Ruth Olvera son incluidos, aunque para el último año de su gestión se juntan con los organismos auxiliares.

Una de las primeras suposiciones que pueden hacerse al revisar esta reestructuración, corresponde a que debido al gobierno panista que encabezó al municipio de Tlalnepantla en ese periodo y dada la fuerte propensión a la alternancia política en los municipios, como medida fuerte se tomó procurar la presencia de diversos elementos que dieran credibilidad y sustento al gobierno, pues en el organigrama se incluye al Bando Municipal, la inserción de la Contraloría Interna, la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal además del Organismo Público Descentralizado Municipal (O.P.D.M.), organismos a quienes la gestión considera relevantes para llevar a buen término su administración y que anteriormente no se consideraban de tanta importancia.

¹¹⁰ Plan de Desarrollo loc. cit., p. 73a

Por ello, en el organigrama propuesto para la gestión 1997-2000, la Secretaría Particular y Contraloría Interna ocupan posiciones relevantes dentro de la organización dejando en segundo término a cinco coordinaciones, en el tercer peldaño se encuentra a la Secretaría del Ayuntamiento y Tesorería Municipal y finalmente a las doce direcciones de área. Un hecho más a considerar, es que la Coordinación de Comunicación Social es removida de su nivel y queda un peldaño abajo como dirección de área.

La importancia de este tipo de movimientos reside, en que debido a la división del trabajo y la pluralidad de funciones, es necesaria una estructura jerárquica cuya misión sea la de dirigir las operaciones de los niveles subordinados; esta división de la organización en escalas o niveles jerárquicos, muestra que a medida que se descende en la misma, el nivel de autoridad es menor. Aunque se promueve que "... ya no se trabaje a través de la determinación de funciones especializadas verticales, sino a través de esquemas que respondan a procesos horizontales",¹¹¹ los cuales permiten una mejor integración entre los distintos niveles organizacionales, dejando atrás el tradicional esquema de comunicación de tipo unilineal, el cual no fomenta el enriquecimiento y la retroalimentación al interior de la organización.

Haciendo referencia al organigrama de la figura 2.2, en el primer nivel se encuentran clasificadas las dependencias directamente relacionadas con la presidencia del ayuntamiento, de ahí se baja al segundo nivel, que muestra una fuerte especialización lo que permite un desarrollo administrativo más horizontal y no unilineal concentrado sobre el presidente municipal, situación que erosionaría la funcionalidad que se pudiese alcanzar en estos niveles.

Como apunta Guillén López este "... relativamente frágil control directo del presidente sobre las dependencias de administración da lugar al surgimiento de amplios espacios de decisión sobre las políticas de gobierno para los funcionarios responsables de las dependencias (...) por otra parte, un segundo resultado del proceso de diversificación de las dependencias municipales es la necesidad --para la conservación del modelo centralizado de administración- de crear nuevas instancias burocráticas de coordinación y de control de las dependencias en torno al presidente, quien rápidamente tiende a incrementar su entorno inmediato con oficinas de apoyo".¹¹²

¹¹¹ Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas-F.C.E., México, 1998, p. 251

¹¹² Guillén López, Tonatiuh. loc. cit., p. 70

No obstante, si se atiende a los modelos organizacionales, la existencia de sólo dos niveles o jerarquías entra en la lógica de una organización que facilita la comunicación entre niveles. Además de que acorta el tiempo de retroalimentación entre direcciones, lo que propicia que el proceso de "Coordinación"¹¹³ control y corrección se aplique en un lapso muy corto y con mayor efectividad, en caso de existir desviaciones en los objetivos originalmente propuestos.

Los órganos con mayor relevancia durante la gestión de Ruth Olvera, son la Tesorería Municipal y el Organismo Público Descentralizado Municipal como queda marcado en el organigrama. Esta apreciación es respalda la alcaldesa cuando en su primer informe de gobierno dice acerca de la Tesorería: "... durante 1997 se emprendieron diferentes estrategias para incrementar los ingresos municipales, destacando las actualizaciones de los programas catastral, fiscal y de rezago, pues considerando que el principal ingreso municipal por recursos propios es la recaudación por pago de impuesto predial, se depuró el patrón catastral y fiscal, realizando el reordenamiento catastral de 19 unidades habitacionales, 27 fraccionamientos y diversas colonias con lo que ha sido posible revisar más de 28 mil predios".¹¹⁴

En consecuencia, se derivó que el ingreso registrado en octubre de 1997, fue cercano a los 325 millones de pesos que comparado con el de 1996 en la misma fecha representa un incremento sustancial de más de 17 millones. De los cuales más del 50%

¹¹³ Dentro del proceso administrativo propuesto originalmente por Fayol, este constaba de cinco fases las cuales a lo largo del tiempo se han modificado, de acuerdo a las necesidades. Algunas de las básicas siguen vigentes y estas se resumen en el acrónimo POSDCORB, que son las iniciales en inglés de:

Planeación (*planning*)

Organización (*organizing*)

Asignación de personal (*staffing*)

Dirección (*directing*)

Coordinación (*coordinating*)

Reporte (*reporting*)

Presupuesto (*budgeting*)

Sin embargo, este concepto no es el único pues, alrededor de la administración se han generado constantes cambios que ponen de manifiesto la relevancia e influencia de los procesos de globalización y apropiación de conocimiento, tal es el caso de la influencia japonesa y su particular estilo administrativo, de cual se retoma un marco de siete categorías que los gerentes deben emplear para que funcione una organización y se refieren a las Siete S: Las siete S son **Estrategia (Strategy)**, **Estructura (Structure)**, **Sistemas (System)**, **Estilo (Style)**, **Valores compartidos (Share Values)**, **Habilidades (Skillis)**, y **Personas (denominadas "Staff")**. Que entran dentro de los actuales enfoques denominados de alta gerencia y se complementa con la denominada Ley de la Diversidad de Requisitos, que afirma que, para que un organismo se adapte a su entorno externo, debe de incorporar la variedad, ya que si se reduce la variedad interna, es poco probable manejarla cuando llega del exterior, además esta variedad se puede identificar con el conflicto, que la mayoría de las organizaciones evitan ya que se identifica con una organización deficiente, aunque el verdadero sentido del mismo es el de mantener alerta a la organización.

¹¹⁴ Primer Informe, loc. cit., p. 7

corresponden a ingresos propios y que lleva a otro aspecto importante en la eficacia administrativa, que se halla representada por una base estadística financiera sólida que sirva de apoyo para instrumentar y llevar a efecto el presupuesto por programas y el control y evaluación de este durante todo el trienio.

Durante el año de 1998 y dados los constantes recortes presupuestales en todos los rubros por parte de la Federación, en Tlalnepantla según se reportó, para este periodo las acciones fueron encaminadas a contrarrestar la disminución de los recursos provenientes del Gobierno Federal como marcó la presidenta municipal: "Comparativamente al mes de octubre, los ingresos ascienden a 469 millones de pesos, monto superior en más del 30% a lo recaudado durante 1997. Este incremento fue posible por la nueva Ley de Catastro y por los apoyos orientados a las comunidades para motivar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales".¹¹⁵

Otro de los pilares de la administración municipal el Organismo Público Descentralizado Municipal (O.P.D.M.) (cuyo organigrama se muestra en el anexo), está estructurado bajo el mando del consejo directivo. De este depende directamente la dirección general que a su vez cuenta con cinco áreas que le sirven de apoyo para el desarrollo de sus funciones y que corresponden a un primer nivel de organización. Dentro del segundo, se localizan dos grandes agregados que son: la gerencia general de administración finanzas y comercialización que a su vez contiene tres subgerencias con once departamentos y cuatro delegaciones; y la gerencia general operativa de construcción y equipamiento electromecánico que esta constituida por cuatro subgerencias y catorce departamentos repartidos entre las mismas.

"La plantilla que compone al O.P.D.M. esta integrada por 1600 personas distribuidas en las dos zonas en que se regionaliza para su funcionamiento, se puede considerar al edificio ubicado en la zona poniente como la matriz, ya que ahí esta localizada la gerencia general de administración finanzas y comercialización, y aunque la zona oriente tenga un manejo bastante autónomo por contar con departamentos similares a la zona poniente, su nexo básico es por medio del control de finanzas, ya que lo recaudado y la disposición de dichos recursos es llevado en la oficina matriz".¹¹⁶

Las características administrativas referidas al funcionamiento de los departamentos tienden a mostrar una fuerte especialización y un modelo administrativo denominado

¹¹⁵ Segundo Informe, loc. cit., p. 6

¹¹⁶ Entrevista realizada al funcionario público de O.P.D.M. Abril 9 de 1999

"escalar", donde la comunicación de resultados fluye en muchos casos en un sólo sentido *hacia abajo*, restringiendo la comunicación horizontal, parcializando así la información de la organización y "deslinde de responsabilidades" como fue llamado por un funcionario de la institución en entrevista concedida para conocer mejor el funcionamiento del organismo.

En esta dinámica, el funcionario entrevistado manifestó que "el trabajo del O.P.D.M. se rige bajo sus propios conceptos y lineamientos, aunque existe coordinación en cuanto a detectar necesidades de la población en el municipio, pero el esquema bajo el que se llevan a cabo pone como marco básico el Plan de Desarrollo Municipal".¹¹⁷ Sin embargo, no todas las acciones realizadas quedan registradas, debido en parte a que el organismo realiza las mismas conforme al grado de recuperación de recursos logrado por el pago del servicio prestado. Por otra parte, el funcionario acotó que "el grado de captación presente en el organismo es aproximadamente de 0.70¢ por cada peso invertido",¹¹⁸ lo cual sin duda genera números rojos en su funcionamiento, aunque se debe de reconocer que esta es una alta tasa de recuperación, si se compara con otros servicios cuya recuperación es menor o nula.

En cuanto a los problemas atacados por el organismo están básicamente, los relacionados con las demandas de la ciudadanía y prioridades preestablecidas, en este caso la zona más conflictiva es la oriente por concentrar un mayor número de asentamientos irregulares, en el borde de la Sierra de Guadalupe que además presenta grandes dificultades técnicas para la introducción del sistema de drenaje, agua potable y alcantarillado.

Las tarifas aplicadas en el municipio son proporcionadas directamente por el gobierno estatal que realiza una clasificación para el cobro del servicio, dentro de esta clasificación a Tlalnepantla le corresponde estar ubicado como un municipio de "clase A", lo que motiva que la tarifa de cobro asignada sea una de las más altas. De la tarifa inicial proporcionada se procede a dividir el cobro de acuerdo al tipo de uso dado al recurso; su clasificación principal es: uso doméstico, popular residencial e industrial, y esta última clasificación al interior depende enteramente del municipio.

Para el cobro del servicio, el municipio de Tlalnepantla se encuentra seccionado en nueve zonas (que difieren de las veintiuno que contempla el catastro municipal); cinco

¹¹⁷ Entrevista del 9 de Abril de 1999

¹¹⁸ Ibid., 9 de Abril de 1999

de ellas en la región centro (zonas 1,2,3,4 y 5) y las cuatro restantes en el oriente. De estas últimas, la 6 y 8 corresponden a la clasificación comercial e industrial, únicamente la 7 es de tipo doméstico, la zona nueve esta casi en desuso debido a que en ella se localizan varias fuentes de bombeo y pozos. La zona centro muestra una predominancia de tipo residencial, aunque con distintos niveles de ingreso por lo cual se aplican tarifas diferenciadas y se considera una cuota fija para el sector popular y el residencial, esto en caso de que no se cuente con medidor o que este mismo se encuentre descompuesto; finalmente sólo resta agregar que la diferencia entre ambas tarifas fijas, es del orden de un 293%.

Por concepto de obra hidráulica, se reconoció que dentro del municipio la zona oriente es la que presenta más rezago, debido a que la infraestructura fue construyéndose a medida que se formaban los núcleos poblacionales y por lo tanto no se contó con un esquema de planeación y ordenamiento urbano. Por otra parte, el O.P.D.M. al inicio de la gestión 1997-2000 presentaba " . . . un adeudo del orden de 68 millones de pesos. Sin embargo, el Gobierno del Estado liberó al organismo de 45 millones de pesos, luego de que el O.P.D.M. cumplió con el compromiso de hacer obra por 23 millones de pesos".¹¹⁹ Para el resto del adeudo, el Gobernador del Estado ofreció el subsidio del mismo a cambio de que el organismo realice obra pública que corresponda al monto descrito.

Este tipo de acciones representan para el balance de la gestión una reducción del 4% en el adeudo contraído, durante el primer año, ya que " . . . al inicio de esta administración recibimos el organismo con una deuda de casi el 37% contra el presupuesto ejercido por el O.P.D.M. en ese año. Al término de este año, y a pesar de la inversión en obra hidráulica, de drenaje y alcantarillado realizados por la operadora del agua tendremos la reducción del pasivo a un 33%".¹²⁰

Cabe destacar, en el renglón que se refiere al saneamiento de las finanzas municipales que esta preocupación se ha promovido de manera sistemática durante el periodo 1997-2000. Aunque esto no impide que la gestión se haya convertido " . . . en deudor solidario y garante del O.P.D.M., otorgando como aval los ingresos provenientes de las participaciones derivadas de la coordinación fiscal".¹²¹ Para la construcción del drenaje semiprofundo del Río San Javier, cuyo monto asciende a 237 millones de pesos de los cuales BANOBRAS aporta un 40% y el resto es financiado por la empresa constructora. " .

¹¹⁹ Tercer Informe, loc. cit., p. 25

¹²⁰ Ibid., p. 26

¹²¹ Ibid., p. 29

. . el pago de esta deuda contraída (. . .) está programada a más de 18 años y que se empezará a pagar a partir de la terminación y puesta en marcha de la obra".¹²²

- **SERVICIOS PÚBLICOS:** La dirección se encarga de planear, supervisar, controlar y mantener en condiciones de operación los servicios públicos municipales de limpia y disposición de desechos sólidos, alumbrado público, mantenimiento de vialidades, parques y jardines, además de áreas verdes y recreativas, panteones y otros que no estén asignados expresamente a otra dependencia.

Los movimientos que ocurrieron en esta dirección llaman la atención, ya que esta absorbe a una dirección y la convierte en departamento, tal es el caso de Limpia y Disposición de Desechos, la propuesta inicial de funcionamiento para esta dirección es por medio de dos subdirecciones la administrativa y la operativa, con los departamentos de atención ciudadana, mantenimiento de equipo, almacenes, recursos humanos, limpieza, alumbrado público, mantenimiento a vialidades, parques y jardines y panteones. Sin embargo, en el organigrama proporcionado por la propia Dirección de Servicios Públicos esta estructura presenta diferencias, pues las subdirecciones que se muestran son tres; en cuanto a los departamentos se incrementa su número, pues de nueve pasan a once agrupados principalmente en la subdirección administrativa (gestión, panteones, mantenimiento, almacenes y recursos humanos) y la operativa (limpia, alumbrado, mantenimiento y vialidades, parques y jardines) y maneja una categoría denominada de proyectos que cuenta con una coordinación (Luz y Fuerza del Centro) y la Unidad Atlas.

La explicación que se da a estos cambios estriba en que las funciones y atribuciones que correspondían anteriormente a la Subdirección del Relleno Sanitario, son trasladadas de la Dirección de Servicios a la Dirección de Ecología, aunque esta en su organigrama no contempla ningún espacio para establecer relaciones y supervisión al relleno. Al respecto en entrevista con un funcionario de la Subtesorería de Planeación y control Presupuestal y haciendo referencia al tema del Relleno Sanitario --éste comentaba,-- "el programa del Relleno Sanitario sigue operando y está consignado a la Dirección de Servicios Públicos. Aunque el manejo real del mismo, así como los recursos son ejercidos por la Dirección de Ecología, esta situación se presentó debido a que el cambio de adscripción de dicho programa fue realizado cuando el ejercicio fiscal de 1999 estaba muy avanzado y por lo tanto, modificar el catálogo de programas para el ejercicio fiscal del año resultaba bastante problemático, por lo que, se optó por mantener

¹²² Ibid., p. 29

la asignación original y sólo realizar las transferencias necesarias, y que este programa no sea contemplado por la Dirección de Servicios Públicos".¹²³

Estructura Administrativa de la Dirección de Servicios Públicos

La estructura organizativa de la Dirección de Servicios Públicos desde el inicio de la gestión 1997-2000 ha presentado tres organigramas figura 2.3, 2.4 y 2.5, los cuales hacen evidente la variación en la perspectiva que domino la administración de este periodo. El primer organigrama presenta la forma en fue concebida la estructura de la Dirección de Servicios Públicos y este fue proporcionado por la Subdirección de Información, en este esquema organizativo se contemplan: un director de área, un departamento de asistencia a la dirección, cuatro subdirecciones la administrativa, la operativa, de proyectos y la del relleno sanitario, de las cuales dependen siete departamentos dos bajo el control de la subdirección administrativa como es el control de gestión y el de panteones y de la subdirección operativa además de los restantes cinco que son: departamento de alumbrado público, de limpia y disposición de desechos, mantenimiento a vialidades, de parques y jardines y el rastro municipal; las otras dos subdirecciones no cuentan con ningún departamento que les sirva de apoyo.

Debe resaltarse que este organigrama no coincide con la propuesta hecha en el reglamento interno al inicio del gobierno municipal: pues el documento manifiesta que esta dirección contará sólo con dos subdirecciones y no cuatro además de nueve departamentos en lugar de dos subdirecciones y cinco departamentos que si coinciden. De este desfasamiento entre las propuestas orgánicas hechas para la dirección y las que prevalecen, se puede sacar en claro que existe una comunicación deficiente entre el Sistema Municipal de Información (cuya labor consiste en concentrar y difundir la información que atañe a la gestión y hacerla del dominio público) y las distintas dependencias que integran al ayuntamiento, pues el seguimiento y actualización es deficiente o nulo.

Por otra parte, al solicitar el organigrama a la propia dirección este muestra cambios significativos entre el proporcionado por la Subdirección de Información y el que registra Servicios Públicos, ya que desaparece la subdirección de relleno sanitario y se reasignan los departamentos que dependen de ellas. De este modo la subdirección administrativa de dos departamentos que controlaba, aumenta su número a cinco; la

¹²³ Entrevista realizada al funcionario de Subtesorería de Planeación y control Presupuestal el 19 de Abril de 1999.

subdirección operativa se mantiene casi igual, sólo se desaparece el departamento de rastro municipal; mientras que la subdirección de proyectos ahora cuenta con dos departamentos: el de coordinación de Luz y Fuerza del Centro y la Unidad Atlas. De la forma en que se encontraba organizada la Dirección en mayo de 1999, se destaca que con esta reorganización no se redujo su estructura antes bien creció pues de 7 elementos aumenta a 11, aunque no queda claro si este aumento en su estructura significó la ampliación de la planilla del personal adscrita a esta Dirección.

No obstante los cambios realizados, para octubre de 1999, la Dirección muestra nuevamente una reorganización, pues se crean dos coordinaciones; la jurídica normativa y la de organización y métodos, en cuanto a los departamentos estos aumentan una vez más pues de 11 se pasa a 15; la subdirección de proyectos tiene una reorganización total ya que desaparecen los dos departamentos que tenía y se le asigna la unidad de procesamiento, unidad de actualización y la unidad de seguimiento; la subdirección operativa de cuatro departamentos aumenta a cinco y se incluye el desaparecido departamento de rastro; en cuanto a la subdirección administrativa esta queda con cuatro departamentos recursos humanos, almacenes, mantenimiento y panteones. Finalmente tres departamentos nuevos que se consignan en el organigrama no dependen de ninguna subdirección, por lo cual responden directamente a la dirección, siendo estos el departamento de control de gestión que anteriormente pertenecía a la subdirección administrativa, y el de atención ciudadana (con función de staff anteriormente) que baja de nivel junto con el de sistematización. departamento de rastro; en cuanto a la subdirección administrativa esta queda con cuatro departamentos recursos humanos, almacenes, mantenimiento y panteones

La justificación de este continuo movimiento --a decir del Director-- "se debe a que es más una estructuración que reestructuración de la Dirección, pues no existían antecedentes de una organización bien conformada y sólida, que permitiera una operación óptima; ejemplo de ello son los departamentos de panteones y rastro los cuales han sido difíciles de ubicar en el organigrama para asignarlos a alguna de las subdirecciones (operativa y administrativa), ya que ambos comparten funciones similares, con personal que presta un servicio aunque de manera indirecta a los ciudadanos, ya que por un lado la matanza en el rastro y la excavación de fosas en el panteón es proporcionada por particulares",¹²⁴ situación que reduce el papel del

¹²⁴ Entrevista realizada al Director de Servicios Públicos del municipio de Tlalnepantla el 15 de Febrero del 2000

municipio al de ser un simple regulador en este rubro, dejando de esta manera expuesta a la población al juego del libre mercado.

Al mismo tiempo --el Director de Servicios--, hizo especial hincapié en el hecho que se presentó al iniciar la gestión 1997-2000,¹²⁵ debido a que no existió un proceso consolidado de entrega-recepción entre la gestión entrante y la saliente, y por lo tanto existía desconocimiento del funcionamiento de la dirección, -aunque declara-- "en su oportunidad al inicio de este periodo (1997-2000), se tuvo la información (básicamente por medio de carteles) de que en Tlalnepantla se trabajaban las 24 horas del día los 365 del año. Sin embargo, y a pesar de esta información se hizo necesario implementar un tercer turno para el servicio de limpia, ya que ellos no lo encontraron funcionando a pesar de que se había manejado como un hecho.

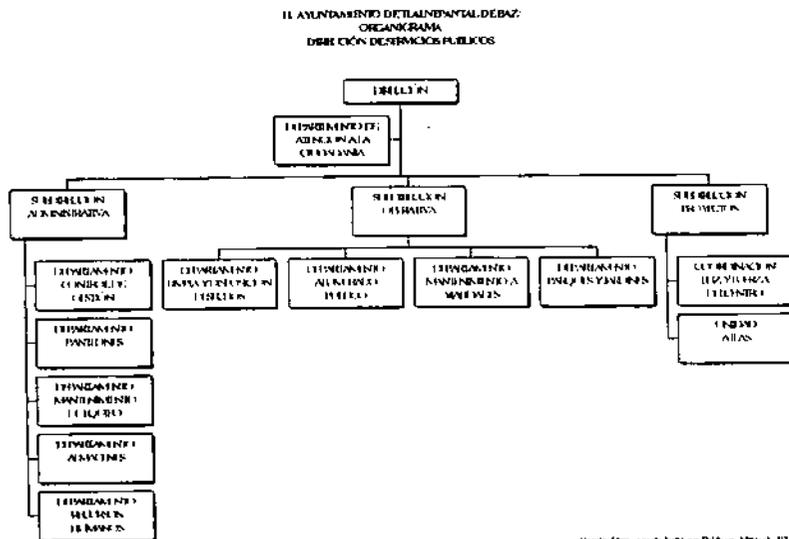
En cuanto a la plantilla del personal, --reconoce que-- "aproximadamente un 70% de los funcionarios reportan experiencia previa trabajando en el área en cuestión, incluso dentro del mismo municipio pero en administraciones anteriores".¹²⁶ Lo cual mostraría un cierto grado de especialización en las funciones a desempeñar, aunque el promedio de escolaridad es bastante bajo en la Dirección, sobre todo si se toma en cuenta que muchas de las personas que se ubican en los puestos operativos no tienen estudios primarios concluidos e incluso algunos no saben leer o escribir. Esta situación es común en el área, aunque se incrementó su incidencia a raíz de que la presidenta; al cerrar el tiradero de basura ubicado dentro del municipio, invita a los pepenadores a incorporarse a la plantilla del municipio; con el fin de proporcionarles alternativas de trabajo.

A decir del funcionario "... Servicios esta trabajando mucho en lo que es la estructura administrativa (anteriormente no considerada), por medio de un desarrollo organizacional que abarca desde organigramas hasta manuales de procedimientos, descripciones de puestos y perfiles que no existían, y en los cuales ahora se ha logrado un gran avance," --en este aspecto-- "existe una fuerte renuencia del personal a participar en estos procesos, ya que no les gusta que los limiten, pues entre más indefinición exista en las actividades que les corresponden efectuar, más posibilidades tienen de faltar a sus responsabilidades o utilizar mal los recursos bajo su custodia .

¹²⁵ En donde como es de suponer la mayoría de los mandos medios recién se incorporan a la administración municipal y por lo tanto estaban desconectados de lo que se llevaba a cabo para la operación de los servicios.

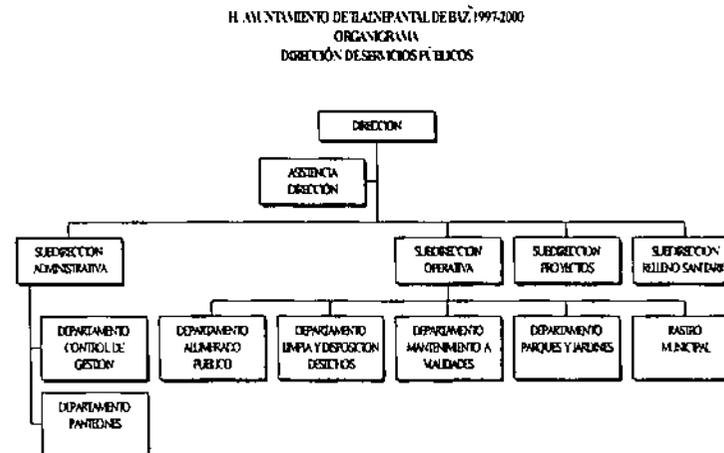
¹²⁶ Loc. cit., entrevista del 15 de febrero del 2000

Figura 2.3



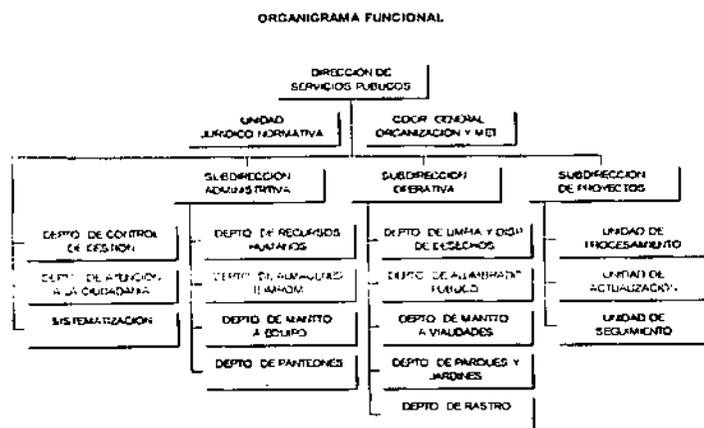
Fuente: Dirección de Servicios Públicos, Mayo de 1997

Figura 2.4



Fuente: Subsecretaría del Sistema de Información Municipal
Año de 1999

Figura 2.5



Fuente: Dirección de Servicios Públicos
Octubre de 1999

En lo referente a "la contratación del personal, esta es propuesta por el sindicato por ser puestos de base mayoritariamente, aunque se ha llegado a un acuerdo con este. Pues en cada uno de los casos y promociones propuestas por el sindicato, estas sólo se ratifican si él postulante aprobó la batería de pruebas aplicadas y creadas por la Dirección, con la intención de obtener perfiles más acordes para los puestos, y reducir las necesidades de capacitación que a la fecha es proporcionada de manera mínima".¹²⁷

Al cuestionamiento realizado al funcionario, sobre la forma en que trabaja en el municipio el Programa de Servicio Civil de Carrera --reconoce que este -- "no funciona, lo cual trae a colación que al entrar en funciones en algún puesto público se desconocen las reglas que rigen su operación, y una vez que se han aprendido todas las técnicas y trucos que están inmersos en dicha actividad, hay que irse porque se acabo el tiempo político".¹²⁸

Una forma más en que se provee la Dirección de Servicios Públicos de personal, es por medio de la lista de raya y que "esta compuesta por 389 personas, mientras que el total de personal en la Dirección es de 850 elementos."¹²⁹ El funcionamiento básico de esta lista es el de tener personal en reserva para dar apoyo en las épocas que se tienen catalogadas como críticas o utilizarlo en posibles contingencias dentro del municipio.

Departamento de Limpia y Disposición de Desechos Sólidos

Un aspecto más a considerar, es la forma en como se estructura el departamento de Limpia y Disposición de Desechos Sólidos, pues es hacia donde se enfocará el estudio propiamente. Esta entidad funciona con seis departamentos que son: una unidad de recolección, la de barrido manual y mecánico, mantenimiento a vialidades, responsable de la zona oriente, jefe de unidad de tercer turno y barrido mecánico tercer turno. Cada uno de ellos, cuenta con la figura de operador de vehículo y el auxiliar que viajan juntos en el recorrido por las diversas rutas que tienen que cubrir.

Destaca en esta estructura la consideración del tercer turno, el cual es muy importante para la prestación del servicio, pues muchas de las actividades de la dirección se realizan en este horario por la comodidad de operación en las principales vialidades, estas unidades en conjunto trabajan las 24 horas del día los 365 días del año.

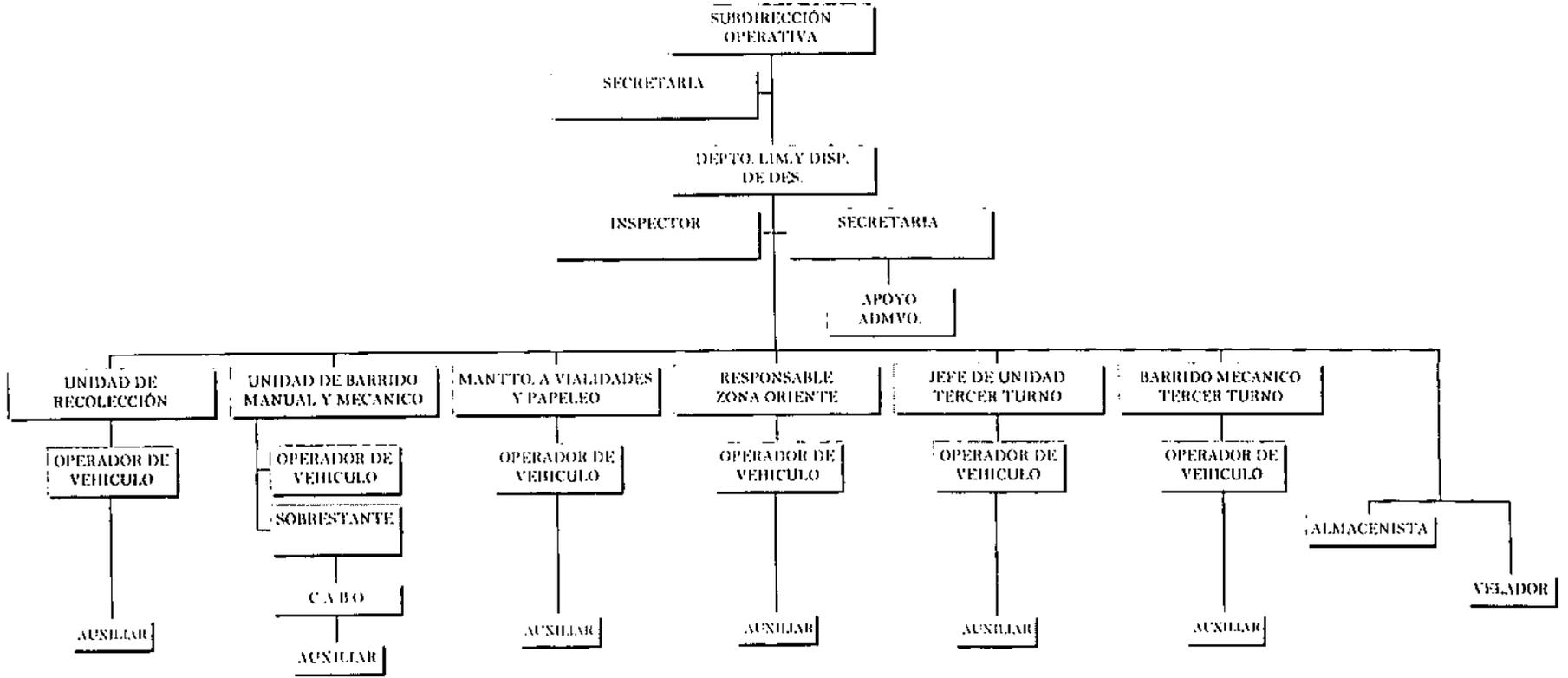
¹²⁷ Ibid., entrevista del 15 de febrero del 2000

¹²⁸ Ibid., entrevista del 15 de febrero del 2000

¹²⁹ Entrevista realizada al Subdirector Administrativo de la Dirección de Servicios Públicos, Octubre 29 de 1999

Figura 2.6

ORGANIGRAMA
DEPARTAMENTO DE LIMPIA Y DISPOSICIÓN DE DESECHOS



Fuente: Dirección de Servicios Públicos
Octubre de 1999

Sin embargo, existe una pequeña diferencia que se localiza en los dos departamentos que tienen la función de barrido mecánico, aunque uno de ellos es denominado como la Unidad de Barrido Mecánico y Manual, mientras que la segunda se identifica como Barrido Mecánico perteneciente al tercer turno. La primera unidad cuenta con el apoyo de personal más especializado en la función, en cambio el segundo a pesar de contar con un apoyo importante de recursos humanos, estos no requieren una gran especialización.

Básicamente se reconocen cinco niveles en el departamento, la figura 2.6 muestra que el nivel más bajo en la escala jerárquica lo ocupa el auxiliar en cada una de las unidades, --según comentaba uno de los auxiliares del departamento--, "se mantienen dentro de esta categoría hasta el momento que adquieren experiencia, o para aplicarles algún castigo, refería también este trabajador que para lograr ser chofer de algún vehículo (con las entradas extras que esto representa), se tiene que dar dinero a los encargados de la asignación de los camiones recolectores"; --preciso que-- (cuestión que coincide con la explicación dada por el jefe del departamento de limpia) "en general dentro de la prestación del servicio de recolección de basura, no existe una profesionalización de los trabajadores, debido a que los mismos entran y salen de manera continua de la lista de raya que opera la Dirección de Servicios Públicos".¹³⁰ Este tipo de inestabilidad en el trabajo es digna de ser considerada, pues si agrega que el salario base que reciben los trabajadores inscritos en la lista, es apenas un poco superior al mínimo, esto propicia en caso de existir mejores oportunidades laborales, que las personas recurran a ellas y abandonen su trabajo sin ningún cargo de conciencia.

Por otra parte, el movimiento de conversión de la Dirección de Limpia¹³¹ a un departamento, al inicio de la gestión, es reportado por el funcionario como un cambio que ha funcionado bastante bien, --por el momento--, aunque se plantea la posibilidad de que el mismo se convierta en una Coordinación, mientras que las *unidades de recolección y barrido* se eleven al rango de jefaturas de departamento.

En lo referente a los servicios demandados por la ciudadanía y la atención de estos, el Subdirector manifestó que "no hay un control muy exacto de las demandas atendidas,

¹³⁰ Entrevista realizada a uno de los auxiliares del Departamento de Limpia y Recolección del Municipio de Tlalnepantla, Junio 4 de 1999

¹³¹ Durante el período 1994-1996, el actual Departamento de Limpia tenía un rango de Dirección, sin embargo, con la actual gestión. El cambio que se realiza baja a este de nivel quedando como departamento.

ya que al ser recibidas son canalizadas de inmediato para darles solución y según manifiesta "es corto el tiempo que lleva este proceso." Abundo más en el tema al decir "muchas de las obras que se solicitan se realizan en el transcurso de la noche o madrugada, por lo cual, los trabajadores no pueden pasar a los domicilios a que firmen de enterados los ciudadanos con respecto a la situación que guarda su petición y de que tal o cual servicio se ha realizado".¹³²

Asimismo comentó que "una de las principales limitantes para realizar de manera más eficiente el trabajo, es la falta de coordinación entre los distintos organismos que inciden en el mantenimiento del municipio, así como un entorpecimiento de los procesos, hizo referencia a la situación del pavimento en el municipio, pues cuando la Dirección de Servicios termina de pavimentar las calles llega el O.P.D.M. (Organismo Público Descentralizado Municipal que tiene a bajo su responsabilidad, la dotación de agua y alcantarillado del municipio) y rompe con el pavimento recién puesto, o simplemente los de trabajadores de teléfonos también hacen lo propio",¹³³ estas cuestiones representan (si nos atenemos únicamente a los costos) un punto de fuga y dispendio de cualquier hacienda municipal, que si no son atendidos generan duplicidad de gastos. Una situación más que se presenta, --a decir de este funcionario-- se refiere a una óptima prestación del servicio público, y que tiene que ver con las demandas de la ciudadanía para la poda de árboles, pues el departamento de parques y jardines no puede realizar de inmediato dicho servicio hasta que la solicitud sea aprobada por la Dirección de Ecología.

2.2.2. Recursos Humanos

Un elemento más que conforma a la organización son los recursos humanos, que se vinculan de manera directa al éxito o fracaso de los procesos de modernización en una gestión. Este hecho es de vital importancia, pues retoma una de las cuestiones fundamentales en la teoría administrativa, como es, que dentro de los recursos más importantes para la organización además de los financieros y técnicos el humano resulta vital. Ya que este es el puntal de cualquier medida que tienda a mejorar la eficiencia del ayuntamiento, por ello, se deben rescatar los elementos que promuevan el desarrollo del personal y fomenten al mismo tiempo un creciente compromiso con la sociedad, lo

¹³² Loc. cit., entrevista del 29 de Octubre del 2000.

¹³³ Ibid., entrevista del 29 de Octubre del 2000.

cual correspondería al tan promovido pero poco aplicado Servicio Civil de Carrera y borrar así la imagen del burócrata ineficiente.

En este sentido y atendiendo al diagnóstico realizado en el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000 de Tlalnepantla de Baz, se reporta que en la integración de la plantilla administrativa no existió un análisis detallado de las necesidades operativas de la dependencia, lo que implica, un modelo administrativo con limitada efectividad social y con actuaciones de escasa productividad.

"La identificación de una inadecuada distribución de los recursos humanos obedece a la existencia de una plantilla de personal excesiva, ocupada en labores administrativas, principalmente en instalaciones del Palacio Municipal. Por el contrario, la carencia de personal operativo de campo es manifiesta, lo que incide en la prestación de servicios públicos ineficientes, como limpia y recolección de desechos sólidos, mantenimiento de alumbrado público, panteones, parques y jardines y bacheo, entre otros".¹³⁴

El análisis detecta además que "... la falta de compatibilidad entre la relación perfil-puesto-función es evidente y se refleja en la definición de un tabulador de sueldos, que omite características en la calidad de los recursos humanos como son: nivel académico, experiencia, actitudes, capacidad y disposición. En lo que se refiere a los documentos administrativos, manuales de organización y procedimientos, en la mayoría de las ocasiones no son debidamente conocidos; lo que implica indefinición en las funciones haciéndose necesaria su instrumentación y actualización".¹³⁵

Algunas de las acciones que se propusieron para corregir estas desviaciones consistieron en profesionalizar el servicio público, se promovió la integración de manuales de procedimientos por dirección, la elaboración de análisis de puestos y se integró la Comisión de Evaluación y Reconocimiento del Servicio Público, con el fin de implementar el Servicio Civil de Carrera.

Uno de los puntos que destaca por su importancia, y que resaltó durante el diagnóstico del municipio al inicio de la gestión es: "La capacitación de los recursos humanos es una premisa sustantiva en la aspiración de elevar la calidad del servicio (...)"¹³⁶ Sin

¹³⁴ Sólo a manera de apunte, este fenómeno es recurrente en muchas de las entidades del sector público, aunque son vicios que se pretende erradicar, el hecho de que existan más plazas de tipo administrativo que operativas, hace referencia a la tendencia de adecuar el puesto al individuo y no buscar el perfil idóneo para tal plaza.

¹³⁵ Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz, 1997-2000.

¹³⁶ Segundo Informe, op. cit., p. 10

embargo, como lo manifiesta Bazdresch " . . . las experiencias muestran lo inútil de una capacitación genérica, despegada de las circunstancias concretas de los gestores y ausente de propuestas concretas aplicables a las realidades municipales de pobreza y retraso y (. . .) si cada tres años es necesario volver a capacitar a ejércitos completos de empleados municipales (se presenta una innecesaria erogación de recursos) la idea entonces, es la de (. . .) una capacitación, pero articulada a la práctica de la gestión municipal para que resulte relevante a las actividades administrativas de funcionarios y responsables de las áreas operativas".¹³⁷

En este sentido, la capacitación promovida por el municipio se realizó por medio del "Programa de Capacitación Municipal", diseñado por el IAPEM, a través del cual se buscó actualizar y perfeccionar los conocimientos habilidades y actitudes del servidor público, así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología a la gestión municipal y con ello desarrollar el trabajo de manera eficaz y eficiente.

El propósito original del programa, consistió en que los gobiernos municipales que recién iniciaban la gestión conocieran técnicas y métodos que les permitieran detectar la problemática municipal e impulsar estrategias encaminadas a reconfigurar sus mecanismos de gestión, estructura administrativa, así como el mejoramiento de los servicios a la comunidad. Por tal motivo y continuando con esta dinámica, el programa se impartió de manera regional y municipal y su promoción fue anual, contando con dos secciones *Cursos para una Gestión Municipal Efectiva e Innovadora* y *Cursos para la Profesionalización y Desarrollo de los Servidores Públicos Municipales*. La primera sección se orientó básicamente a autoridades municipales y funcionarios públicos de primer nivel, y tuvo como finalidad otorgar a los directivos en cada una de las áreas de su competencia, una visión de lo que es la gestión municipal que les permitiera desarrollar programas y alternativas de respuesta para una administración municipal efectiva e innovadora. La segunda sección estuvo conformada por cursos específicos que respondieran a necesidades particulares de los servidores públicos municipales a nivel operativo, con el propósito de otorgarles conocimientos básicos para desempeñar una tarea o puesto específico.

¹³⁷ Bazdresch, op. cit., 2000

2.3. *La Reforma Administrativa en Tlalnepantla de Baz*

Es dentro de la búsqueda por mejorar las relaciones y las acciones cotidianas del gobierno que se han rescatado algunas de las técnicas administrativas más utilizadas en el sector privado.¹³⁸ Estos cambios se hacen evidentes, sobre todo en la cultura norteamericana embrión de gestación. Por otra parte, esto implica que tarde o temprano estas propuestas tenderán a ser implementados en México en distintos escenarios administrativos y presentarán un grado variable de efectividad.

Este tipo de propuesta lleva a una nueva concepción en la relación del burócrata y la sociedad; el viejo paradigma es sustituido por el nuevo concepto organizacional gubernamental; donde se retoman los puntos de contacto entre las nuevas tecnologías y la responsabilidad política y social de la gestión pública, adoptando por ello el "enfoque en el cliente" que tiene implícita la idea (dentro de la concepción original) de rendir cuentas, y se refiere a la creación de mecanismos institucionales que permitan el control adecuado y supervisión por parte de la sociedad de manera constante.

Dicho enfoque denominado de "rendición de cuentas",¹³⁹ no corresponde al tipo de administración vigente en el país. Esto se debe a que dentro de la actual gestión nacional, sólo se rinden cuentas o se presentan resultados hacia el interior de la administración pública. En este punto, puede decirse entonces, que una eficaz administración será aquella que apenas sea percibida por la ciudadanía, ya que sus mecanismos de interacción tanto en lo interno como en lo externo funcionan adecuadamente, situación que promueve un desempeño altamente eficiente. Sin embargo, un problema en este tipo de *gestión invisible pero eficiente*, es que dada su invisibilidad para los ciudadanos, estos no son conscientes de las acciones del gobierno y por ello se propone en foros como el VII Congreso de Obras y Servicios Públicos que los responsables municipales una vez alcanzado un cierto nivel de eficiencia (aunque no sea este el óptimo) recurran al marketing político, con el fin de publicitar sus logros y canalizarlos en la siguiente contienda electoral.

Dentro del Municipio de Tlalnepantla un tipo de Reforma Administrativa sostenida comienza a gestarse en el trienio 1994-1996 y constituye la base sobre la cual se

¹³⁸ Algunas de ellas por sólo mencionar algunas, son las que corresponden a minimizar las distancias que se presentan dentro de la organización entre el nivel de dirección y el operativo o de ejecución y cuya muestra se hace patente con el concepto de calidad total y reingeniería.

¹³⁹ Ruiz Alanís, Leobardo. *La modernización de la administración municipal y los servidores públicos*, en *El Municipio Mexicano en el Umbral del nuevo milenio*, coord. Sergio Mancilla Guzmán y Eduardo Sandoval, IAPEM, México, 1996. 348 p.

fundamento la reforma del municipio. A esta conclusión se llega por medio de la revisión del estudio realizado en el municipio durante dicha gestión, en la cual se destacaron básicamente tres acciones que se implementan para iniciar dicho proceso:

Reforma administrativa: Del municipio lo que originó un nuevo Sistema Municipal de Información; en la tesorería se buscó hacer uso de la técnica de calidad en los servicios; simplificación y descentralización de funciones, trámites y procesos de trabajo; incremento de la participación ciudadana; profesionalización del personal, responsabilidad moral y de servicio e implantación de una estructura orgánica eficiente, clara y funcional. En el Sistema de Modernización Municipal, la reforma consistió en la actualización de archivos y del catastro municipal.

Modernización de la hacienda pública municipal: Basada en la actualización del marco legal, fomento a la producción empresarial; gestión y promoción fiscal; implantación de un catastro digitalizado para la ampliación de la base tributaria, así como el uso de nuevas formas de recaudación y eliminación de trámites burocráticos.

Modernización financiera: Fundamentada en unas finanzas acordes a las necesidades de la ciudadanía, presupuestación y control de flujos de efectivo; una información financiera y contable real y oportuna de proyectos de acuerdo a la disponibilidad de la tasa de retorno; disminución del gasto corriente e incremento en el gasto de inversión y reestructuración de adeudos.¹⁴⁰

En términos de gestión pública, estas tres grandes líneas de acción, representaron la filosofía de la administración en el periodo 1994-1996, y a la luz de los resultados parece acertada la implantación de las mismas, una vez que se revisa el anexo del mencionado estudio, que incorpora un histórico de la situación que prevalecía con relación a los ingresos y egresos del municipio en un periodo que abarca de 1979-1994. La tendencia que se muestra durante el lapso de 1979 a 1984 hace patente el sobregiro en los ingresos registrados, lo que genera un déficit que va trasladándose a los ejercicios siguientes. Sin embargo, entre 1985 y 1986 se muestra un saldo positivo en las finanzas, situación que no se mantiene en el siguiente año, pues la diferencia entre lo ingresado y gastado se hace abismal, aunque a partir de 1987, la situación tiende a estabilizarse reduciéndose de forma gradual la diferencia que existe entre ambos conceptos.

¹⁴⁰ Cárdenas Zepeda, Alonso y José Santos Zavala. *El caso de Tlalnepantla Estado de México en Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México*, coord. Enrique Cabrero Mendoza. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1996, pp. 527-590

En cuanto a la estructura de ingresos "... el peso porcentual de cada uno de los renglones de los ingresos municipales varió a lo largo del periodo de estudio (1979-1994). Los impuestos pasaron de 7.60% con respecto al total de ingresos en 1979 a 28.35% en 1994, con un máximo de 31.58% en 1992 y un mínimo de 3.53% en 1980 (...) el peso porcentual de las participaciones al inicio de la serie representó el 54.80% con respecto del total de los ingresos y para 1994 disminuyeron al 45.71% alcanzando su máximo en 1982 con 65.17% y el mínimo en 1990 con el 35.23%".¹⁴¹

Derivado de lo anterior, la primera impresión que resalta es la referida a las finanzas públicas mostradas en el histórico, en las cuales el municipio presenta un esquema de buen funcionamiento general, aunque en el citado estudio no se contempló el rubro de la deuda pública y evolución de la misma en el periodo en cuestión. Esta situación hacía suponer que dado el saneamiento de la administración que le precedió a la gestión de Ruth Olvera, el camino natural a seguir, era el de cubrir algunos de los aspectos que quedaron poco tratados o flojos en la reforma inicial. Sin embargo, como se verá mas adelante el camino a recorrer no resultó tan claro y delineado como podría esperarse en un inicio.

De esta forma una de las acciones implementadas en la gestión 1997-2000 fue la de retomar un *enfoque de cliente*, con el cual se promovió incrementar el índice de productividad, y fomentar un mejor trato hacia el usuario de los servicios municipales. Así lo manifiesta la alcaldesa diciendo: "... la suma de los esfuerzos para la modernización de la administración ha permitido efectuar revisiones a los procedimientos administrativos, logrando reducir significativamente los tiempos de respuesta a las peticiones de los usuarios".¹⁴²

Esta afirmación es interesante, pero debe ser corroborada por los principales afectados o beneficiarios según sea el caso de los diversos servicios públicos. No obstante, en varias visitas realizadas al municipio, las áreas que atendían directamente al público presentaban poca aglomeración en las ventanillas de pago y solicitudes para trámites, además de que en el pizarrón de información de la Tesorería Municipal se mostraban los resultados de recaudación por día y se proporcionaba un comparativo con el año anterior, respecto a los ingresos y el tiempo aproximado de espera en ventanilla para la realización de trámites. En cuanto a las más recientes acciones propuestas por la gestión 2000-2003, se tiene que esta ha promovido a formación de un comité

¹⁴¹ Ibid., p. 539

¹⁴² Primer Informe de Gobierno, loc. cit., 1997

denominado "Control Administrativo y Mejora Continua" que busca ser el órgano donde se propongan, discutan y ejecuten medidas encaminadas a mejorar la calidad de los servicios administrativos, estas acciones se concretan, en la elaboración de manuales de organización y procedimientos de la administración pública municipal. De manera paralela, la gestión reporta la integración de un proyecto llamado "Call Center" que asumirá la función de ser el centro de atención a los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos.

2.3.1. Hacienda Pública Municipal

El proceso de cambio en la recaudación de los ingresos en México ha sido lento y muestra una fuerte concentración histórica en el nivel federal, a manera de ejemplo " . . . durante el periodo de 1980-1992, la distribución promedio de ingresos entre los distintos niveles presenta proporciones asimétricas ya que el 81.6% correspondió al gobierno federal, 15.4% a entidades federativas, en tanto que los municipios participaron con el 3% únicamente".¹⁴³

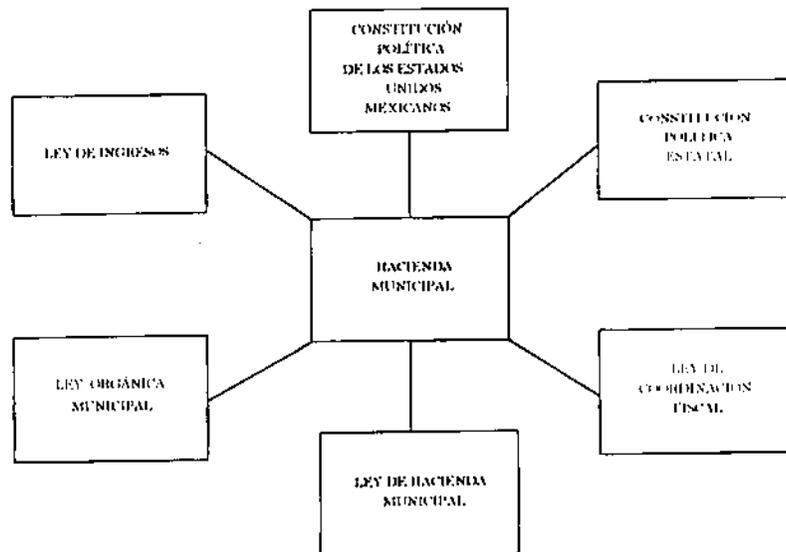
Esto se hace comprensible si se observa el esquema de la figura 2.7, bajo el cual se estructura y norma la hacienda municipal, en donde destaca la incidencia de la Constitución Federal, Constitución Estatal, Ley de Ingresos, Ley de Coordinación Fiscal, Ley Orgánica Municipal y la Ley de Hacienda Municipal, instrumentos que agobian al municipio pues no le permiten gran margen de acción. Este fue uno de los problemas tratados dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuya solución se planteó por medio del programa específico de Federalismo Fiscal que promovió " . . . una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos, el Ejecutivo Federal reconoce que el actual modelo de coordinación fiscal requiere transformarse en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, ante los cambios que se observan en la economía nacional y las necesidades crecientes de los estados y municipios".¹⁴⁴ La función principal que se destacó para este programa, es el logro eficiente de la recaudación tributaria y una distribución equitativa de recursos que considere tanto la dinámica económica como las necesidades básicas de la población.

¹⁴³ Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y finanzas públicas municipales*, en *El Municipio Mexicano en el Umbral del nuevo milenio*, coord. Sergio Mancilla Guzmán y Eduardo Sandoval, IAPEM, México, 1996. 348 p.

¹⁴⁴ Decreto por el cual se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000

Figura 2.7

DISPOSICIONES JURÍDICAS QUE NORMAN LA HACIENDA MUNICIPAL



Fuente: Tomado de la Guía de conocimientos básicos para la administración de la Hacienda Municipal. Revista el Municipio, pág. 4

De esta forma, el Sistema Nacional de Coordinación Financiera se marcó dentro de la estrategia del presidente Zedillo como " . . . el mecanismo para el diálogo y la concertación en la toma de decisiones entre las instancias hacendarias federal y estatal".¹⁴⁵ Con esta política tributaria más justa, se promovía un incremento en la recaudación y en la asignación de mayores recursos a los gobiernos locales. Esta visión de ampliación de las facultades tributarias que pueden ser ejercidas por los gobiernos locales, con el fin de que fortalezcan sus finanzas y generen un mayor control y participación de la ciudadanía en las decisiones del gasto público; es fundamental para lograr un autentico Sistema Federal con lo que este implica *descentralización, desconcentración y autonomía*.

Paralelo a esto se promovió el impulso para la revisión de las legislaciones locales en materia de endeudamiento y con ello facilitar la utilización de nuevos mecanismos e instrumentos en la materia. Una necesidad más que se planteó fue la de homologar los principios base de registro de la contabilidad pública y criterios que norman la ejecución del gasto e inversión pública. Sin embargo, como se vera más adelante, la

¹⁴⁵ Decreto, loc. cit., 1995-2000

administración local optó por implementar su propio catalogo de cuentas aunque en general se recuperaron conceptos.

En lo que respecta al tema hacendario para los municipios, el abordaje que hacen los estudiosos del tema gira en torno". . . a tres planteamientos base, de los cuales en el primero se vincula de manera estrecha el financiamiento de la capitalidad con el Sistema de Coordinación Fiscal, en segundo término se plantea que el federalismo fiscal muestra profundos signos de agotamiento y se encuentra en un proceso de transformación hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría, y finalmente se pronostica como solución la consolidación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal".¹⁴⁶

Cuadro 2.6

Tipología de los Ingresos Municipales



Fuente: Elaboración propia con datos de Villalobos López, José Antonio. Finanzas y Empresas Públicas Municipales Centro Nacional de Estudios Municipales- Secretaría de Gobernación, México, 1986, pp. 248

Por ello, es tan importante una política hacendaría real en los municipios, que esté conformada por el conjunto de lineamientos que norman la administración de los ingresos y egresos municipales, además de que corresponda a diversos tipos de consideraciones; como las que se refieren a la Hacienda Municipal a la cual le competen las funciones de ingresos, egresos, deuda pública y patrimonio. Así tenemos, que los ingresos gubernamentales constituyen una de las ramas fundamentales de las finanzas

¹⁴⁶ Seminario Internacional "Costos y financiamiento de la capitalidad eficiencia, equidad, corresponsabilidad y transparencia en las ciudades capitales" 7 y 8 de Abril del 2000.

públicas y comprenden todas, las percepciones que reciben las entidades públicas tanto en efectivo como en especie o en servicio.

En México, tradicionalmente se ha aceptado la división de los ingresos municipales en ordinarios y extraordinarios. Entre los ingresos ordinarios municipales se pueden ubicar a los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales y participaciones federales. Mientras que en los ingresos extraordinarios encontramos a los préstamos y financiamientos que contrae el municipio, así como las aportaciones y subvenciones especiales del gobierno federal o estatal.

Para Tlalnepantla y tomando como referente los conceptos expresados en el cuadro 2.6 y 2.7 (este último contiene la expresión numérica del primero). Tenemos que el comportamiento de los dos grandes agregados de los ejercicios fiscales ahí expuestos, se expresan como sigue: el de ingresos en cifras reales, muestra un decremento de 7.0% en 1996 con respecto a la cifra de 1993, para 1997 esta tendencia continua y el descenso es de 14.3%. Solamente en 1998 la tendencia se revierte, pues hay un aumento efectivo del 22.0% en los ingresos municipales. En los egresos registrados para la misma fecha, se tiene un descenso de 10.4% en 1996 con respecto a 1993, la cifra de 1997 también muestra un descenso aunque menor ya que este es de 3.0%, en 1998 se muestra un aumento real del gasto con 14.6%. Haciendo referencia al desglose de estos agregados y para su cabal comprensión tenemos que:

Impuestos: Son las aportaciones o contribuciones obligatorias al erario municipal que conforme a la Ley deben hacer los particulares, el gobierno del Estado, la Federación, así como las empresas descentralizadas de participación estatal o fideicomisos públicos. En este concepto aparece que 1997 por concepto de impuestos se presenta una disminución de 23.0% con respecto a 1996. Para 1998 se presenta también una tendencia negativa, aunque esta es considerablemente menor ya que alcanza apenas un 0.3%.

Participaciones: Son definidas por el INEGI como: "recursos financieros que obtienen las entidades federativas y municipios como resultado de compartir la recaudación de impuestos federales".¹⁴⁷ En este rubro la tendencia mostrada durante este periodo en Tlalnepantla es al incremento, aunque el más notable de estos se presenta durante 1998 con un 50.8% respecto al de 1997 que registró un 8.5%. Lo que llevaría a suponer que el interés del gobierno hacia el municipio ha sido fuerte, independientemente de la

¹⁴⁷ Ortega Lomelín, loc. cit., p. 85

filiación partidista que sustente la gestión actual, y que no se ha caído (al menos en el presupuesto) en prácticas que impidan el desarrollo adecuado de las funciones municipales. Este tipo de instrumento, es manejado por los expertos como una solución inmediata para abatir la falta de recursos a nivel local de gobierno, pero se vuelven insuficientes al paso de algunos años, cuando la demanda por bienes públicos excede la capacidad de proveerlos en la cantidad y calidad adecuadas. Esta situación desemboca en fricciones entre las entidades federativas y el gobierno central.

Derechos: Están constituidos por las aportaciones que se deben hacer en pago por el uso o aprovechamientos de los bienes de dominio público o la contraprestación de un servicio del Municipio en sus funciones de derecho público. Dentro de este rubro el comportamiento que presentan las cifras, muestra primero un incremento de 0.5% en 1997, aunque para 1998 este ingreso por este concepto aumenta significativamente a un 21.7%.

Productos: Son los ingresos que obtiene el municipio por concepto de los servicios que presta en sus funciones de derecho privado. Por lo tanto, se puede decir que estos son percibidos cuando el municipio actúa no asumiendo su posición de autoridad sino como un particular lo que se puede ejemplificar con el arrendamiento o explotación de espacios públicos. En este rubro el comportamiento presentado, registra primero una disminución 60.6% en 1997, aunque en 1998 se recupera y registra un incremento de 11.8%.

Aprovechamientos: corresponden a ingresos que percibe el municipio por funciones de derecho público distintos de las contribuciones o impuestos. En este concepto se registra el incremento más importante dentro del grupo de ingresos para el municipio, con un 77.3% en 1997 respecto a la cifra registrada anteriormente, esta misma tendencia se mantiene durante 1998, aunque el incremento es moderado pues baja a un 42.3%.

Con esta parte se cubre el renglón de ingresos y sólo en el rubro que el municipio denomina otros, la tendencia es negativa. En cuanto a los egresos registrados las cifras más significativas se presentan en el renglón de Transferencias y Deuda pública.

Cuadro 2.7

**FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES
INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS MUNICIPALES SEGÚN CONCEPTO
1993, 1996, 1997 Y 1998**

CONCEPTO	EJERCICIO FISCAL			
	1993	1996 ^{a/}	1997	1998
INGRESOS	226,088	210,315	180,290	219,965
IMPUESTOS	63,882	65,573	50,487	50,335
PARTICIPACIONES	96,951	78,315	84,981	128,139
DERECHOS	14,684	13,187	13,253	16,134
PRODUCTOS	16,105	12,058	4,753	5,312
APROVECHAMIENTOS	12,145	4,820	8,548	12,164
OTROS ^{b/}	22,321	36,362	18,268	7,881
EGRESOS	239,010	214,039	207,717	237,965
GASTOS ADMINISTRATIVOS	128,984	114,580 ^{c/}	128,699	140,184
OBRAS PÚBLICAS Y FOMENTO	86,583	76,228 ^{d/}	60,278	39,528
TRANSFERENCIAS	13,233	9,047	6,463	10,974
DEUDA PÚBLICA	12,210	5,831	3,139	26,986
RESULTADOS DE OPERACIONES	-	-	-	-
OTROS (DIF)	-	8,353	9,138	20,293

a/ Ingresos y egresos efectivos

b/ Comprende deuda pública, aportación de mejoras, financiamiento y otros

c/ Comprende servicios personales y generales, materiales y suministros

d/ Comprende bienes muebles e inmuebles, y obras públicas y construcciones

Fuentes

Para 1993: IGECEM, Dirección de Geografía y Estadística

Para 1996: Contaduría General de Glosa

Para 1997: Tesorería Municipal

Para 1998: Tesorería Municipal

* Las cifras del cuadro se encuentran deflactadas, tomando como base el INPC del año en cuestión

Transferencias: son manejadas como una solución política aceptable, pues el gobierno central mantiene control sobre los gobiernos locales, mientras que estos no incurrir en el costo político de gravar a su localidad ni tienen que dar cuenta precisa sobre sus acciones (como sucede cuando los impuestos recaen directamente sobre la población). En este sentido, uno de los efectos perversos de este tipo de instrumento, es que el mismo, por un lado al ser incrementado provoca una reducción del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales aumentando con ello la dependencia financiera. Por otro lado, la evidencia muestra que los gobiernos locales prefieren financiar su gasto con transferencias federales debido a que ello reduce su esfuerzo de recaudación y evita la necesidad de ejercer sus protestades tributarias. La tendencia que muestra el municipio durante 1997 es una disminución del orden del 28.6% aunque para 1998 el monto de las transferencias es de 69.8%.

Deuda pública: La deuda pública¹⁴⁸ es el conjunto de obligaciones de una entidad pública en un momento dado. A estas obligaciones se les conoce también con el nombre de "circulación" o "tenencia" de la deuda. Las obligaciones están constituidas por bonos, valores, títulos u otra clase de documentos de crédito.

En este rubro Tlalnepantla durante 1997 muestra una reducción considerable del orden de un 46.2%, aunque esta tendencia no se mantiene como lo registra el ejercicio de 1998, pues por concepto de deuda las obligaciones se incrementaron un 759.6% con respecto al año fiscal anterior (las cifras de 1999 no están disponibles). Sin embargo, en el balance final de la gestión que hace Ruth Olvera, pondera logros importantes al decir: "Si consideramos las obras y acciones realizadas en los tres años de gobierno, es

¹⁴⁸ Los tipos de deuda pública que se consideran importantes son:

- Por su nacionalización: interna y externa. La deuda pública interna se da cuando las obligaciones son absorbidas por la propia comunidad y el gobierno las emite; la deuda pública externa es cuando los tenedores de bonos gubernamentales se encuentran en el exterior.
1. Por el período de amortización: a corto, mediano y largo plazo. Para el estudio de los aspectos municipales, serán deudas a corto plazo las que se tengan que pagar en término menor al año, serán de mediano plazo las que se cubrirán entre uno y tres años, y serán a largo plazo las obligaciones a cubrir a más de tres años.
 2. Con garantía real o crediticia: será deuda con garantía real si se especifica la fuente de ingresos (por ejemplo impuesto sobre la renta) y se destina al pago de la amortización; será crediticia cuando las obligaciones son respaldadas únicamente por la confianza depositada en el emisor.
 3. Por la forma de emisión: titulada y flotante. La deuda titulada es aquella que está representada por títulos, mientras que la deuda flotante es la que no está constituida por títulos o documentos divisibles. Por su efecto en la actividad económica: reproductiva e improductiva. La deuda reproductiva, llamada también autoliquidable o activa, es aquella que se contraerá para fomentar el desarrollo económico y cuyo pago de amortización e intereses se hacen con recursos provenientes de sus propios rendimientos. La deuda improductiva, conocida también como deuda muerta o deuda lastre, es aquella que se utiliza para cubrir pasivos que no incrementan el ingreso o riqueza nacional, por lo que se toma de los recursos ordinarios la cantidad para hacerle frente al pago.

doblemente satisfactorio anunciar (. . .) que también se logró disminuir el monto de la deuda heredada de la administración anterior, que significó un pasivo del 20% contra presupuesto. Con esto, Tlalnepantla tiene una hacienda sana en términos financieros capaz de promover el desarrollo y comprometerse con los menos favorecidos".¹⁴⁹

Un punto relevante que se debe destacar es que la autonomía fiscal de un gobierno local, sólo es real, en la medida que el municipio tiene poder de decisión sobre sus ingresos y gastos. Sin embargo, la centralización de los ingresos fiscales determina la capacidad del gobierno para mantener la estabilidad macroeconómica, por otra parte, esta centralización hace que los gobiernos locales se sujeten al control político del gobierno federal.

En este sentido, un indicador para determinar el grado de dependencia financiera de los gobiernos locales y que ejemplifica de manera clara esta problemática utiliza como base: ". . . el monto de las participaciones y transferencias, ambos como proporción del gasto total de los estados y municipios" la aplicación de este indicador en México muestra ". . . uno de los niveles más altos de dependencia financiera 56.4% excediendo significativamente el promedio internacional de 36.9%. Este resultado no varía cuando se consideran sólo las participaciones municipales 53.3%".¹⁵⁰

Una de las conclusiones que se desprende de estos resultados y que plantea José Alfredo Tijerina es que: ". . . los municipios (dados estos resultados) tampoco cumplen con su tarea de recolección de ingresos propios (por razones obvias) ya que el cobro a la comunidad trae costos electorales y administrativos, mientras que las transferencias del gobierno federal superan la recaudación actual por gravámenes municipales. Si a esto se le suma *la baja capacidad administrativa* de muchos municipios, resulta fácil entender lo elevado de la dependencia financiera".¹⁵¹

Todos estos conceptos y cifras, sirven para la cabal comprensión de la modernización hacendaría de Tlalnepantla. En este sentido, en entrevista con un funcionario de la Subtesorería de Planeación y Control Presupuestal, éste manifestaba, que "el control presupuestal seguía llevándose a cabo de la misma forma en que lo hacía la gestión anterior." Aunque "en 1999 se reestructuró el catálogo de partidas presupuestales que manda Glosa, incorporándose la partida que corresponde a F.I.S.M. (Fondo para la

¹⁴⁹ H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. Tercer Informe de Gobierno (Ruth Olvera Nieto), Diciembre de 1999.

¹⁵⁰ Tijerina Guajardo, José Alfredo. loc. cit., p 20

¹⁵¹ Ibid., p. 22

Infraestructura Social Municipal), además de la tenencia de vehículos y verificación, placas y engomados, contemplados anteriormente en el concepto de Impuestos y Derechos, se trasladaron".¹⁵²

La clasificación de las partidas (como se adelantaba), difiere a la manejada en la Administración Federal, donde se toma la base de 1000 para cada capítulo de gasto. En el municipio dejaron de lado esta clasificación y optan por llevar los registros con un clasificador cuyas partidas son como aparece en el cuadro 2.8, la razón que se esgrime para implementar dicho cambio es la comodidad de manejo.

Cuadro 2.8

Clasificación de las Partidas Municipales

PARTIDA	CONCEPTO
51	SERVICIOS PERSONALES
52	MATERIALES Y SUMINISTROS
53	SERVICIOS GENERALES
54	TRANSFERENCIAS
55	BIENES MUEBLES E INMUEBLES
56	OBRA PÚBLICA Y CONSTRUCCIÓN
57	INVERSIONES
58	DEUDA PÚBLICA
59	D.I.F.

Fuente: Subtesorería de Planeación y Control Presupuestal

El control que se plantea, para tener un adecuado manejo de las finanzas es a través de los programas que tiene cada una de las direcciones que conforman el municipio,¹⁵³ además de que se regula el gasto por medio de la calendarización anual, en este sentido no se puede gastar más de lo que se tenga asignado para un determinado mes, aunque también existen excepciones, como es el caso de la Dirección de Educación Cultura y Bienestar Social que realiza fuertes erogaciones, por lo que únicamente ella presenta Adefas (Adeudos Fiscales de Años Anteriores) en ciertos momentos. La forma de darle recursos adicionales a esta dirección fue a través de un sobreejercicio en el presupuesto.

¹⁵² Entrevista realizada al Jefe de Departamento de la Subtesorería de Planeación y control Presupuestal, Abril 19 de 1999

¹⁵³ Para el ejercicio fiscal de 1999, la consignación de programas quedó como sigue: presidencia con 4, Secretaría del Ayuntamiento 11, Tesorería Municipal 13, Contraloría Interna 3, Gobierno 16, Seguridad Pública y Tránsito 5, Desarrollo Urbano y Obras Públicas 12, Servicios Públicos 12, Educación, Cultura y Bienestar Social 10, Protección Civil y Bomberos 9, Administración 9, Comunicación Social 24, Jurídico y Consultiva 5, Ecología 15, Desarrollo Económico 27 y finalmente D.I.F. con un proyecto.

Dentro del rubro de Deuda Pública se insistió, en que el manejo de la misma presentó cautela, porque se procuró no recurrir al endeudamiento como fuente de ingresos. El manejo de la deuda para cada dirección tomó en cuenta, el presupuesto asignado a la misma, para a partir de ahí programar el pago de sus obligaciones.

Otro de los instrumentos de la contabilidad municipal, es el presupuesto de ingresos y egresos y dado que no se contó con documentos oficiales, se optó por elaborar un comparativo con base en los datos que proporciona el Plan de Desarrollo Municipal de dos trienios en estudio (véase cuadro 2.9), en donde se ponen, por medio de columnas los datos presentados como proyecciones durante el trienio 94-96, mientras que al lado de dichas cifras se incluye el monto real de gasto en cada concepto de acuerdo a los registros que proporciona dicho plan para el periodo 1997-2000.

Sin embargo, cabe destacar que en la construcción de dicho cuadro algunos de los rubros contemplados no encuentran coincidencia, con los registros presentados por la actual gestión. Los rubros considerados son: Servicios Personales,¹⁵⁴ Materiales y Suministros,¹⁵⁵ Servicios Generales,¹⁵⁶ Transferencias,¹⁵⁷ y Bienes Muebles e Inmuebles,¹⁵⁸ los cuales corresponden a los capítulos 1000, 2000, 3000, 4000 y 5000 respectivamente, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto del Gobierno Federal. (aunque como se mencionó, ya existen cambios en esta clasificación).

¹⁵⁴ Capítulo del clasificador por objeto del gasto que agrupa las remuneraciones al personal civil y militar al servicio del Estado, así como las cuotas y aportaciones a favor de las instituciones de seguridad social, derivadas de los servicios que esas instituciones prestan al personal en los términos de las disposiciones legales en vigor; asimismo, incluye los pagos por otras prestaciones sociales.

¹⁵⁵ Capítulo de gasto que agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Incluye materiales de administración, productos para alimentación; materias primas y materiales para la producción y la construcción; productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles; y en general todo tipo de suministros para la realización de los programas públicos.

¹⁵⁶ Capítulo del clasificador por objeto del gasto que agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de las dependencias y entidades del Gobierno Federal y que se contraten con particulares o instituciones del propio Sector Público. Incluye servicios tales como: postal, telegráfico, telefónico, energía eléctrica, agua y conducción de señales; arrendamientos; asesorías, capacitación, estudios e investigaciones; comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación; difusión e información; así como otros servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas.

¹⁵⁷ Con base en los principios del Sistema de Cuentas Nacionales, este concepto se refiere a la entrega de recursos que en dinero o especie, hacen las dependencias o entidades del Sector Público al resto de la economía, sin recibir por ello contraprestación directa alguna, pero condicionando su asignación a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos en materia de política económica y social.

¹⁵⁸ Conjunto de activos fijos de una entidad o dependencia. Su importe queda consignado en el capítulo presupuestario del mismo nombre. El cual clasifica y agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles, requeridas en el desempeño de las actividades de la Administración Pública Federal. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de producción; las refacciones, accesorios y herramientas mayores indispensables para el funcionamiento de los bienes; la adquisición de animales de trabajo y reproducción, y la adquisición de inmuebles.

Cuadro 2.9

COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO PROGRAMADO DE EGRESOS PARA (1994-1996)
Y GASTO REAL DEL MISMO PERIODO

CONCEPTO	1994			1995			1996			GLOBAL		
	PROGRAMADO	REAL	DIFERENCIA	PROGRAMADO	REAL	DIFERENCIA	PROGRAMADO	REAL	DIFERENCIA	PROGRAMADO	REAL	DIFERENCIA
SERVICIOS PERSONALES	68,950,017	82,162,231	16.08%	49,423,975	68,542,646	27.89%	35,551,546	67,490,355	47.32%	110,339,112	163,765,484	32.83%
MATERIALES Y SUMINISTROS	7,700,002	11,728,656	34.34%	5,523,734	8,797,895	33.43%	3,973,324	10,158,485	60.69%	12,328,439	22,797,794	45.92%
SERVICIOS GENERALES	40,238,010	82,125,748	35.23%	28,840,158	30,170,329	4.41%	20,745,292	36,832,035	43.83%	64,387,910	93,629,597	31.23%
TRANSFERENCIAS	13,645,003	14,831,535	8.02%	10,000,955	4,739,434	-111.00%	7,441,713	9,047,017	17.74%	22,405,070	20,804,776	-7.89%
BIENES MUEBLES E INMUEBLES	4,569,001	7,702,304	40.69%	2,336,309	3,054,938	23.52%	1,821,260	8,367,788	78.23%	6,077,951	14,888,685	59.17%
OBRA PÚBLICA	104,875,026	54,892,570	-91.06%	85,169,988	38,025,691	-71.44%	35,272,619	67,856,822	48.02%	141,595,963	129,418,485	-12.01%
INVERSIONES	-	-	-	-	1,134,180	100.00%	-	-	-	-	844,006	100.00%
DEUDA PÚBLICA	19,308,005	150,097	-12762%	26,428,812	8,985,305	-194.77%	21,731,457	5,830,750	-272.70%	52,039,627	12,585,182	-313.50%
ADEFAS	10,278,003	-	-	7,016,335	-	-	4,787,976	-	-	15,884,927	-	-
AMORTIZACIÓN DEL PRESTAMO	9,028,002	-	-	19,410,477	-	-	18,933,481	-	-	36,354,700	-	-
GASTOS DIF	-	-	-	-	4,958,645	100.00%	-	8,353,440	100.00%	-	12,041,269	100.00%
TOTAL	258,282,065	233,690,837	-10.85%	187,741,031	187,886,344	-11.83%	128,537,242	214,038,809	49.88%	409,174,071	467,794,575	12.52%

Fuente: Elaboración propia.

Este comparativo se realizó con los datos de los Planes de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz, correspondientes a los trienios 1994-1996 y 1997-2000.

El rubro la columna que se denominó "programado" corresponde a la proyección realizada durante la gestión del presidente municipal Ugalde Meneses (primer trienio), mientras que el rubro "Real" se obtiene del segundo trienio, en el cual la gestión municipal recoge los principales indicadores financieros.

Sin embargo, debe hacerse notar que entre las dos expresiones de financieras aquí expuestas, hay varias diferencias visibles. Pues mientras que en el trienio 94-96 se hace el desglose de los componentes de la Deuda Pública, en el siguiente trienio no se toma en consideración tal división y se procede a agregar dos conceptos nuevos como son la inversión pública y gastos generados por el D.I.F.

*** Las cifras se deflactaron tomando como base el INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor) del año en cuestión.

Por otra parte, en el trienio 1997-2000, se incluyó el rubro de inversiones, mientras que la deuda pública no se procedió a desglosarla como en el periodo 1994-1996, en el cual se considero a los "Adeudos de Años Fiscales Anteriores" o ADEFAS, y la amortización del préstamo al municipio.

Un dato a tomar en cuenta en este punto, es manifestado por la presidenta municipal de Tlalnepantla cuando al hacer un balance general de su gestión en el tercer informe de gobierno puntualizó que para dar continuidad a los cinco programas¹⁵⁹ que integran el Plan de Desarrollo Municipal, se insistió en el manejo eficiente de las finanzas municipales, considerando la actualización y ampliación del padrón de contribuyentes, la regularización de su situación fiscal en los rubros de ingreso y en la optimización del gasto público. Lo cual esta en concordancia con los planteamientos de gestión pública eficiente y de hacienda sana que se promueven actualmente. Sin embargo, es necesario tomar estas cifras con reserva dado que no se tiene hasta el momento acceso a la cuenta pública, hecho que permitiría corroborar o no estas afirmaciones y hacer una evaluación más fidedigna de la gestión.

Después de estas consideraciones, resaltan como datos sobresalientes las diferencias que se presentaron en los diversos capítulos, que son las cifras que podrían entrar en una comparación más directa. En este sentido "Servicios Personales" durante los tres años presenta un incremento constante en cuanto a erogaciones que pueden considerarse extraordinarias, por no estar contempladas en la programación inicial, teniendo al final del periodo un acumulado de 32.63% de diferencia, contra el inicial. En cuanto al capítulo 2000, la diferencia porcentual acumulada es de un 45.92%, y servicios generales presenta un acumulado de 31.23%.

En el otro extremo están las cifras que presenta el Consejo de Desarrollo Municipal, y que corresponden al ejercicio fiscal de 1998, mismas que son presentadas en dos grandes apartados el Fondo de Infraestructura Social Municipal (F.I.S.M.), integrado por ocho secciones en las cuales se hace un desglose de los rubros que componen gasto; y el otro apartado es el de Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (F.A.F.M.), que en conjunto formaron una bolsa de \$73,289,321.33, los cuales fueron ejercidos en su totalidad durante dicho periodo. Una limitante de esta información

¹⁵⁹ Los cinco programas que fueron propuestos por el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, son los siguientes: 1) Fortalecimiento Municipal, 2) Seguridad Ciudadana, 3) Fortalecimiento de la Infraestructura Equipamiento Urbano y de las Ventajas Competitivas Municipales, 4) Agua y Saneamiento y 5) Desarrollo Integral de la Familia.

es que, a pesar del detalle con que se realizó el desglose de las inversiones, no se cuenta con los datos correspondientes a los recursos generados por el municipio.

Actualmente la gestión 2000-2003 ha instruido a la Contraloría para poner en marcha todos los mecanismos de control para evitar malos manejos, negligencia en el servicio y burocratismos extremos. El fin que se persigue, es que la marcha del gobierno sea de forma ordenada, transparente y abierta a cualquier tipo de supervisión por parte de la Contraloría General de Glosa. Aunque se enfatizó que los más fuertes auditores seguirán siendo los ciudadanos del municipio de Tlalnepantla de Baz.

CAPÍTULO III

GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

CAPITULO 3 GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

En el ámbito municipal se encuentran dadas las principales líneas de acción sobre las cuales va a girar la prestación de los servicios, --consignadas a los municipios a raíz de la reforma al artículo 115--. Debido a ello, es necesario hacer algunas precisiones en cuanto a conceptos que sirven de sustento teórico a la gestión y a los servicios públicos que son consignados a este espacio..

3.1. Gestión, descentralización y reprivatización

La gestión pública se define como: "un medio que articula las capacidades, recursos, valores, negociaciones y resultados orientado a transformar con sentido positivo las condiciones de la vida publica".¹⁶⁰ Este es el espacio ideal para que el gobierno establezca vínculos funcionales y ordene la acción del gobierno tomando en cuenta a los grupos de interés, demandas, disponibilidad de recursos y cobertura de servicios.

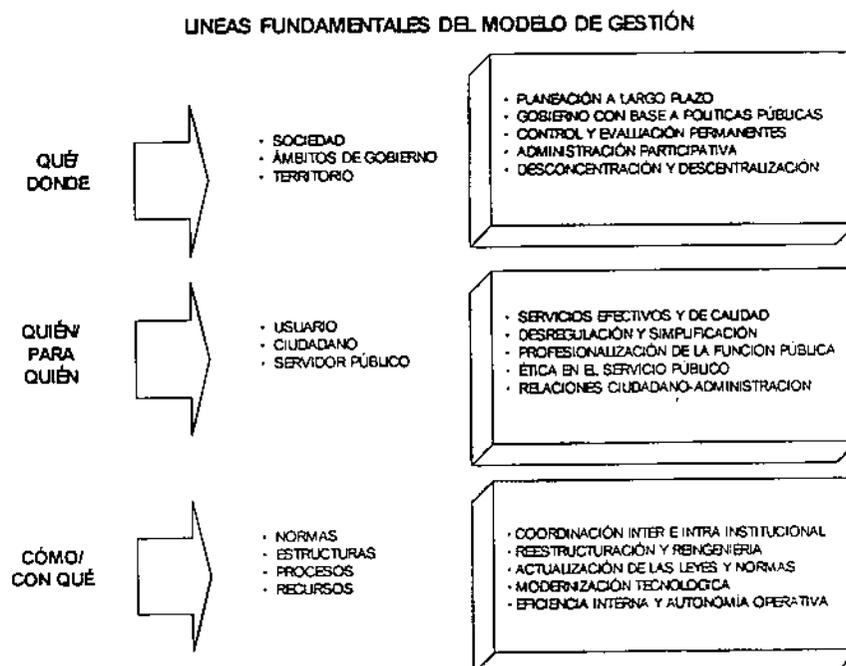
En este proceso se debe tener presente que la gestión pública tiene diversos contextos, tiempos y valores; que la ubican como capaz (en el estricto sentido del término) de conducir, controlar, manipular y realizar la conducción de la complejidad de un gobierno, entidad federativa o municipio. Sin embargo, se debe precisar que la gestión pública en sí, no es una teoría de gobierno, aunque si se relaciona con la creación de capacidades que se orienten a fin de que los gobiernos sean más eficientes. Por ello, no se limita a una cuestión puramente técnica o de conceptos, sino que se considera como un cúmulo de aportaciones para que como conocimiento ya en aplicación, sea factible mejorar y transformar la vida organizativa y funcional de las administraciones públicas.

En tal sentido, la gestión pública con visión contemporánea combina la planeación, programación, control y evaluación para que la administración pública tenga rendimientos más efectivos. Postula además la descentralización, evaluación del impacto, rediseño de instituciones administrativas, reforma y modernización de la administración pública, con una cultura de cambio organizacional y de los sistemas de desempeño.

¹⁶⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. *El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea*. en Revista IAPEM, Un encuentro con la cultura de la administración pública No. 37. Retos de la Gestión Pública Contemporánea. Toluca México.

Esta conceptualización sirve como marco para explicar las acciones que el gobierno municipal en Tlalnepantla implementó, además de que se explican la retoma de conceptos debido a que la filosofía e ideario panista desde su fundación, promovió la figura de un municipio autónomo como punto de partida para el desarrollo nacional, y recuperar asimismo en su esquema de gobierno el modelo gerencial, aún antes de que el mismo se popularizara.

Figura 3.1



Fuente: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

¿Pero qué propone este modelo?. El modelo gerencial promueve como necesaria la solución a tres procesos básicos que son: ¿qué debe hacerse?; ¿quién tiene la mayor capacidad para hacerlo?; y ¿cuál es la mejor forma de hacerlo?. De esta forma, el propósito fundamental dentro de la gestión pública, es determinar los objetivos a donde debe encaminarse el esfuerzo de la modernización administrativa y que tendrán necesariamente que definirse de manera conjunta con la sociedad, como lo muestra la figura 3.1. Este tipo de procesos, se van a gestar en los distintos niveles de gobierno. El compromiso entonces, radica en promover un cambio real, continuo y dialéctico que propicie una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, además se debe

poner énfasis en que el conjunto de reformas propuestas y las ya implementadas perduren o como diría Oszlak sean "reformas irreversibles".¹⁶¹

Aunque el modelo gerencial es bastante esquemático en su forma, en el fondo contiene los postulados básicos mínimos a recuperar en cualquier proceso modernizador o de reforma en la gestión pública. No obstante, el mayor mérito de este modelo consistirá en evitar que se convierta en letra muerta y duerma el sueño de los justos, ya que también su puesta en marcha depende de la voluntad política que prevalezca.

En este caso, como breve paréntesis y antes de continuar con la exposición del marco teórico de la gestión de los servicios públicos, cabe hacer la aclaración que en diversas entrevistas sostenidas con funcionarios¹⁶² del municipio de Tlalnepantla no se habla de un sistema de gestión como el que se ha descrito, ni de un modelo tan sofisticado para la toma de decisiones en la prestación de los servicios públicos que requiere el municipio. Más bien, la tendencia que se presenta al interior del municipio (y en la mayoría de los otros municipios del país) es a introducir algunas de las innovaciones en gerencia pública orientada al cliente (ciudadano). Esto es, dentro de un municipio participativo y flexible el funcionario público se vuelve un empresario, más activo y propositivo que goza dentro de este esquema de la posibilidad de tomar iniciativas. Además con los nuevos modelos de gestión, se hace más referencia a la responsabilidad por parte del administrador público hacia los resultados finales y los clientes, lo cual supone, un cambio importante en el sistema de valores, en donde, realmente el servidor público ejerce dicha función para la población y asume con ello una actitud diferente.

Sin embargo, la forma en que dicha filosofía ha permeado en los diferentes niveles y áreas del municipio es distinta, en algunas de ellas se muestra más compromiso que otras, con el cambio propuesto desde el inicio de la gestión 1997-2000. Poniéndose de relieve un punto fundamental en todo intento de cambio como son: *los recursos humanos*, esto es, sin la integración y participación del personal en los procesos y modificaciones propuestas, rara vez se conseguirá avanzar en el camino trazado, la propuesta entonces es que el cambio debe ser promovido desde los mandos medios altamente capacitados y con dotes de liderazgo, para que promuevan de manera constante los nuevos modelos al personal bajo su cargo, apoyándose al mismo tiempo

¹⁶¹ Oscar Oszlak, Cuarto Congreso CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México D.F. 19-22 octubre de 1999, documento preliminar.

¹⁶² Entrevistas realizadas en el transcurso de los meses de marzo a octubre de 1999

en efectivos esquemas de capacitación y gestión de personal que impulsen este cambio en los paradigmas.¹⁶³

3.1.1. Descentralización

En México, el fenómeno de la descentralización sólo ha adquirido la forma de desconcentración administrativa en algunos casos, en otros el gobierno ha creado organismos especiales localizados fuera de la estructura burocrática central, cuyo control es realizado indirectamente por el gobierno y que tienen a su cargo la provisión de ciertos servicios o funciones. La lógica que operó a favor de este movimiento descentralizador, fue el rechazo a algunas de las argumentaciones burocráticas que sustentan la centralización y que tienen como respaldo la supuesta *incapacidad de los gobernadores y autoridades locales, para ejercer de manera racional los recursos*. Debido a que se cree que en lugar de hacer su trabajo de manera eficiente, se dedican a promover prácticas clientelares y de nepotismo y aunque estas ideas no se encontraban muy erradas, en la actualidad la actitud y posición del gobierno local y la sociedad esta cambiando.

En este sentido, uno de los fundamentos básicos para la descentralización se encuentra en el siguiente enunciado: *"El poder y, las responsabilidades deben recaer sobre la menor unidad de gobierno que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente"*.¹⁶⁴

La determinación del tamaño y el nivel de la unidad de gobierno apropiada para cada función pública, es un tema que la descentralización va resolviendo en la medida que por medio de consideraciones técnicas y un sistema de compromisos, entre los gobiernos estatales y locales, que encierra la esencia fundamental del federalismo, da salida a los problemas que se presentan. Por otro lado, con esta medida se responde también a las reivindicaciones locales y regionales, a expresiones colectivas relacionadas con la identidad, aunque también a un esfuerzo consciente del Estado para

¹⁶³ Un problema recurrente en casi todas las administraciones que en la actualidad presentan fallas, es la poca atención que se hace del personal que labora en dichas instituciones, pues se da por hecho que éstos cuentan con la capacitación necesaria para enfrentar cualquier proceso de cambio, lo que desgraciadamente contrasta con la realidad imperante. La capacitación continua y profesionalización de cuadros administrativos, a que se hace referencia dentro del Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 es poco efectiva, pues la manera en que se propuso que fluyera este proceso contó con innumerables obstáculos que van desde la poca participación de los mandos medios a partir de los cuales se proponía iniciar el proceso hasta la nula comunicación de la información hacia los niveles operativos.

¹⁶⁴ Conferencia Magistral de Bernardo Klisberg, IV Congreso CLAD 19-22 Octubre de 1999, México.

encontrar formulas alternativas a la rigidez de la centralización y a la crisis de legitimidad que emana de la desconfianza de los ciudadanos y que cada vez es más patente.

La descentralización por lo tanto debe obedecer al principio de la subsidiariedad, esto es: lo que puede ser hecho por la ciudad no debe ser hecho por la región; lo que puede ser hecho por la región no debe ser hecho por el poder central. Algunas de las objeciones principales que se pueden hacer a la reforma al artículo 115, que dota al municipio de amplias responsabilidades y pocos recursos, giran en torno a que los conceptos de descentralización, desconcentración, reforma y modernización que han sido temas comunes en la administración pública, son tan recurrentes que se duda ya de su aplicación, funcionamiento y capacidad de respuesta a las necesidades actuales.

Esta postura queda confirmada con el trabajo de Alejandra Massolo¹⁶⁵ quien retoma a De Mattos autor que “se pregunta si no se trata de una **panacea de moda** y una **nueva epidemia paradigmática** después del fracaso de las políticas y los planes para disminuir las desigualdades regionales, la concentración espacial y el centralismo. El punto clave que se pone a discusión, es si la descentralización efectivamente es un instrumento idóneo para lograr los objetivos que postula la teoría que lo sustenta, es decir: redistribución territorial del poder, democracia social, participación popular, desarrollo local, autonomía de competencia, recursos y justicia social”.¹⁶⁶ Debido a que a través de la Constitución, se promueve un municipio con amplias facultades para participar en la dotación de los satisfactores básicos indispensables para la vida comunitaria, el conjunto de servicios e instalaciones que caracterizan a un centro poblacional, forman parte de las funciones que los gobiernos municipales deben cumplir.

No obstante, en un estudio de Rodolfo García Del Castillo referido a la prestación de los servicios públicos en el país; la situación real presenta una correspondencia parcial con lo jurídicamente establecido, pues un número elevado de municipios logra de manera mínima cumplir con el conjunto de actividades públicas encomendadas y la razón fundamental de ello, es la limitada disposición de recursos, es decir, lo restringido de su economía y finanzas.

Por ello, es posible observar en el país que sólo aquellos municipios que cuentan con grandes presupuestos, y que pueden catalogarse como urbanos y conurbados, son los que tienen mayores posibilidades de traducir en hechos los planteamientos y

¹⁶⁵ Massolo, Alejandra. Descentralización y reforma municipal: ¿fracaso anunciado y sorpresas inesperadas?

¹⁶⁶ Massolo, Alejandra, loc. cit., . . .

disposiciones que emanan de la Constitución Federal. Sin embargo, en el resto de los gobiernos locales estas atribuciones se cumplen de acuerdo a las condiciones políticas, sociales y sobre todo económicas que prevalecen en cada una de sus jurisdicciones.

Así se tiene que a dieciocho años de iniciado el proceso de descentralización con la reforma municipal de 1983, y a pesar de últimas reformas al artículo 115 a finales de 1999. La capacidad financiera de los ayuntamientos depende casi totalmente de los ingresos provenientes de las participaciones federales, aún y cuando de manera interna los municipios han promovido una revitalización de la hacienda municipal con la finalidad de captar recursos.

Estas ideas coinciden con el planteamiento que hace Connolly¹⁶⁷ relacionado con el proceso descentralizador y desconcentrador en México; el cual no se da dentro del marco ideal, como sería el hecho de contar con una economía y administración fuerte para el control de los recursos y pasar de esta manera finanzas sanas a los gobiernos locales, más bien, la tónica fue "en lugar de desconcentrar para gastar más --en nuevos centros de desarrollo-- ahora hay que desconcentrar para gastar menos".¹⁶⁸ Lo cual incide no sólo en la desconcentración urbana¹⁶⁹ a que hace referencia la autora ya que este problema. se refleja también en la delegación de facultades con que se grava a los municipios que se ven inmersos en una dinámica que los sobrepasa. De esto se deriva que una descentralización efectiva buscaría contestar a tres preguntas centrales¹⁷⁰ como son: ¿qué bienes y servicios públicos deben proveerse?; ¿quién debe financiarlos? y ¿qué les queda a los gobiernos locales una vez que los servicios públicos son asignados a particulares?.

En este sentido, una de las primeras ideas que se plantea para dar solución al problema es la aplicación del mecanismo de mercado para regular esta prestación, dicho mecanismo consiste en dejar actuar a la "mano invisible. Sin embargo, esto ocasionaría un desequilibrio tal vez mayor, pues la provisión de los bienes públicos demanda equidad, esto es, no dejar excluidos a quienes son incapaces de participar activamente

¹⁶⁷ Connolly Priscilla. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984: ¿Desconcentración planificada o descentralización de carencias?, en Una década de planeación urbano regional en México. COLMEX, México, 1992, pp. 102-120.

¹⁶⁸ Connolly Priscilla, op. cit., p. 107

¹⁶⁹ La solución propuesta por el gobierno, es a apostarle a las ciudades medias o sistemas de ciudades, política que se hace recurrente a lo largo de la vida del Sistema Nacional de Planeación Democrática, hoy todavía vigente.

¹⁷⁰ Agregamos una más a la que considera Manuel Gutiérrez y Sarah Martínez con relación al papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional; en el apartado que denomina "La tendencia hacia la privatización de los servicios públicos: ¿qué les queda a los gobiernos locales?."

en el mercado. Por otra parte, aún con la concesión de servicios a particulares las responsabilidades que le quedan a los gobiernos locales son muchas y crecientes debido ya que la dinámica de crecimiento poblacional y el rezago que se tiene en el cumplimiento de las demandas es muy grande.

La dificultad para implementar un proceso de descentralización tiene su origen en las arraigadas tendencias centralistas que sustentan las economías latinoamericanas. Por otra parte, este movimiento ha tenido continuos retrocesos y avances, lo cual lleva necesariamente a preguntarse ¿si acaso los retrocesos, no son más que los avances?, entonces ¿cual el sentido de continuar por un camino tan trillado?. A estas interrogantes se puede argumentar; que como proyecto administrativo la descentralización cumple con los requisitos necesarios para (al menos en el papel) lograr un avance sustancial en los temas referidos a la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos, Por ello, más que como una moda pasajera este proceso debe verse como un método perfectible y dialéctico mediante el cual se responderá a los cambios que evidencie la sociedad para dar soluciones acordes con a la realidad imperante.

El proceso creciente de descentralización del gobierno federal, sobretodo en materia de competencias, recursos y acciones de gobierno abre la posibilidad de una renovación del gobierno municipal. Sin embargo, el significado dominante de este proceso descentralizador es el control central que aún permanece vigente. Desde los estados se ve la descentralización, como un modo del gobierno central de deshacerse de las muchas complicaciones que implica otorgar un servicio a toda la nación, esto es, se cede poder pero sin "soltar" el control de los recursos, las normas y los procesos políticos adjuntos. Lo cual equivale a proponer a las entidades federativas "háganse cargo del servicio, manejen los recursos, pero según mis normas federales y políticas".

Sin embargo, no puede ser de otra manera dentro del orden jurídico actual pues los recursos descentralizados son propiedad legal de la federación y, se supone, ésta debe dar cuenta de cómo los utilizó. Esta problemática sirve como punto de partida a los estudiosos para promover un cambio en el significado de "federación" y de "descentralización", dada la urgente necesidad de que la federación se desprenda efectivamente de todo control, salvo en estado de excepción por desastre o emergencia nacional. De esta forma el municipio tendría la oportunidad de plantear una nueva relación con los gobiernos de los estados a fin de que no se reproduzca, como hasta ahora, el trato centralista y controlador de la federación al estado, y ahora del estado hacia el municipio.

Por este motivo, un nuevo significado de la descentralización facilitará la formulación de políticas públicas más plurales, en las cuales los municipios tendrán mucho que decir y aportar. Por ejemplo, hasta ahora, en prácticamente todas las leyes orgánicas municipales, los congresos de los estados controlan la aprobación de las leyes de ingresos de los municipios, así como aprueban la cuenta pública del gasto municipal. Además, los congresos pueden revocar el mandato de los cabildos, sin otro requisito que su discreción, y sólo hasta la más reciente reforma los cabildos y los ayuntamientos tienen plena competencia reglamentaria. Finalmente, la experiencia de las acciones para el bienestar y el desarrollo de los países a nivel mundial marca cada vez con mayor claridad, la necesidad de contar con entidades locales capaces, de impulsar y definir los rumbos sociales, económicos y humanos del desarrollo para un país.

Queda claro por otra parte, que la descentralización es un problema que presenta muchas aristas y múltiples salidas, pero también se hace patente que el marco conceptual para el funcionamiento del sistema *político-económico-social* es una de las herramientas más viables para implementar un cambio real.

3.1.2. Reprivatización de los Servicios Públicos

Dentro del marco de la descentralización o de la reforma del Estado, la orientación principal del proceso se enfoca a una transformación radical en la prestación de servicios públicos, en la cual se pueden identificar en cuatro grandes líneas manejadas comúnmente por diversos autores y estudiosos del tema en Latinoamérica y México como son:

- Privatización: la cual puede ser de total, periférica, o de la gestión.
- Descentralización: que no implica una retirada del Estado a la cual le siga la ocupación inmediata de espacio por parte de la Sociedad Civil, aunque sí supone un achicamiento del Estado Nación y una expansión del gobierno local.
- Desmonopolización: la cual no implica en sí misma una reducción al alcance de la actividad estatal, y se vincula a la privatización de empresas públicas que previamente hayan funcionado como monopolios estatales.
- Desregulación: esta apunta tanto al ámbito privado como al estatal, la misma conlleva una supresión de funciones y de organizaciones estatales encargadas de elaborar, controlar y aplicar la regulación, aunque al mismo tiempo aumenta los

grados de libertad de los diversos actores sociales que antes eran alcanzados por las mismas.¹⁷¹

El proceso de reprivatización operado en la mayoría de los países del mundo contemporáneo, obedece a una intencionalidad de hacer más racional la acción del gobierno, a la vez que eficaz el funcionamiento de los mecanismos de Estado. Esta disminución de la actividad estatal, en la producción de bienes y servicios, responde al consenso de aceptar como inevitables las reprivatizaciones para reducir, de este modo las dimensiones y frenar la tendencia al crecimiento de la propiedad pública.

Las reprivatizaciones son un fenómeno que afecta a todos los países, esta acción se inserta en una política de racionalización del Estado moderno dentro del proceso global de transformación de las economías nacionales, y lleva a entender las reprivatizaciones como la acción del sector público de vender o trasladar a la iniciativa privada, empresas industriales y comerciales estatales, así la política gubernamental se ha entendido como una acción dirigida al fortalecimiento del sector privado y de reducción del sector público industrial; la justificación a este movimiento tiene su como eje fundamental: la concentración de la actividad intervencionista, en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional, para así promover y robustecer claramente el ámbito del sector privado.

Esta postura deja el camino abierto para que entre el capital privado a la prestación de servicios, antes sólo vistos como un bien público. Se podría entonces esperar que una vez abierta la posibilidad de participación de la iniciativa privada, en la prestación de los servicios públicos, los interesados contribuyan con proyectos y consideren además la necesidad de realizar obras complementarias que fortalezcan la organización y el funcionamiento del esquema regional, tales como centros de acopio, estaciones de separación y transferencia y unidades de reciclamiento o reuso. Sin embargo, la experiencia previa demuestra que este involucramiento por parte del sector privado es muy receloso, además que no se da con la rapidez que proyectó el gobierno, al menos no en todos los sectores, ya que no cualquiera de los campos resulta atractivo a los inversionistas potenciales.

Uno de los instrumentos principales para hacer atractiva la privatización de los servicios consiste en la actualización de tarifas de operación de los servicios públicos, mismas que permiten la recuperación de costos directos de operación de los servicios, lo cual

¹⁷¹ Esta clasificación se retoma del autor Rodolfo García Del Castillo; expuesta en su libro denominado "Los Municipios en México: los retos en el futuro", México, 1998. p. 295.

genera a su vez esquemas de financiamiento por colaboración y una captación fiscal más eficiente, ya que diversos estudios muestran que la mayor parte de los servicios municipales se subsidian por parte de los ayuntamientos y que el costo para la población beneficiada es mínimo. Por otro lado, el éxito o fracaso del movimiento privatizador en los servicios públicos dependerá en gran medida de la capacidad que tenga el gobierno local y los empresarios a quienes se les haya otorgado una concesión total o parcial de la prestación de un servicio público de manejar la interrelación entre los subsistemas que integran el *Sistema Urbano*.¹⁷²

De este modo, salta a la vista que el fortalecimiento municipal no consiste solamente en transferir a los gobiernos locales la responsabilidad de proporcionar los servicios e instalaciones de uso público a su población; es necesario establecer previamente una base económica firme que haga posible llevar a cabo tales funciones, y en caso de que esto no sea posible, instrumentar las decisiones y mecanismos que hagan factible, satisfacer las necesidades de los habitantes y a la vez, obtener ingresos y beneficios que coadyuven al desarrollo integral de los municipios. Para tal efecto, es necesario analizar las posibilidades y ventajas que ofrece la prestación de servicios públicos, así como vislumbrar la problemática que su desempeño pudiera generar. Se debe considerar también que dentro del planteamiento privatizador, la variable social es primordial, porque si bien es cierto que el costo para algunos sectores de la población podría no ser un fuerte gravamen, algunos otros que no cuentan siquiera con la dotación de estos servicios recibirían un fuerte impacto con esta medida. En este sentido, es

¹⁷² El Sistema Urbano es una interrelación de cinco sistemas: primarios, eliminación de residuos, de transporte y comunicación, superación y mejoramiento y finalmente los de respaldo y reglamentación, que contienen a su vez subsistemas que identifican problemas específicos en la comunidad, al mismo tiempo se muestra que cada sistema se interrelaciona con los otros por medio de entradas y salidas. Así dentro del Sistema Urbano el servicio de eliminación de residuos presenta tres entradas y dos salidas que corresponden a los servicios de respaldo y reglamentación que recoge y maneja información generada en distintos ámbitos y se retroalimenta de los servicios primarios. Las otras dos entradas presentan al mismo tiempo dos salidas lo cual permite una retroalimentación directa que forma un proceso dialéctico; estos corresponden a los servicios de supervisión y mejoramiento que incluyen a los sistemas de salud, seguridad social y educacional; los cuales influyen y son influidos directamente por el sistema de eliminación de residuos que incluyen el sistema de alcantarillado, eliminación de lluvia, desechos sólidos y eliminación de la contaminación atmosférica. Situación similar presenta el servicio de transporte y comunicación con entrada y salida en el servicio de eliminación de residuos. Este tipo de procesos corresponde al concepto de *sistema como un conjunto de partes coordinadas con objeto de lograr un conjunto de metas*, con este tipo de propuestas se pretende reconocer primero la situación que guardan los problemas urbanos en el municipio, estableciendo la diferencia entre lo real y lo deseado, segundo se destaca la problemática que guarda cada uno de los principales servicios prestados en el municipio en este punto se pueden realizar proyecciones acerca de la tendencia futura que podría presentarse si se aplica tal o cual política. Finalmente el aspecto que corresponde a las decisiones contiene los modelos que con base a la sintomatología presentada permite encontrar alternativas de acción y posibles consecuencias. Chias Becerril, Luis. *El Transporte Metropolitano Hoy*. UNAM-PUEC, México, 1995, p. 140

necesario promover una tributación diferenciada, la cual no sólo quede en el papel, sino que se haga efectiva en la realidad. Un factor más a considerar dada la propuesta de reprivatización, es el ajuste que se tiene que aplicar al marco normativo, específicamente en lo que concierne a la prestación del servicio de recolección y disposición de los desechos sólidos en todo el país.

3.2. *Gestión Pública (Visión Panista)*

El planteamiento panista acerca del municipio resulta básico para entender las líneas de acción que debido a su ideología política marcan la orientación de la administración en Tlalneantla. De este modo, y conforme a la teoría moderna del gobierno municipal, una propuesta que resulta adecuada considerar, para este estudio, es la que presenta Sergio F. De la Garza para quien existen tres tipos de gobierno en los municipios:

- a) **Gobierno Municipal por Alcalde y Concejo:** " . . . el tipo de gobierno municipal llevado a cabo ya sea por un alcalde, concejo o cabildo es un régimen que se ha conocido y practicado de manera tradicional en México, Estados Unidos, España y muchos otros países. Este sistema se inspira en el principio de separación de poderes y de frenos y contrapesos." El alcalde tiene la iniciativa de las ordenanzas, disposiciones y reglamentos de carácter general ante el concejo."¹⁷³

Es importante precisar, que dada la mencionada separación de poderes, " . . . el alcalde carece de facultades directas para obligar al concejo a que atienda sus iniciativas. En este tipo de gestión los más importantes poderes que asume el alcalde son los administrativos, de los cuales destaca el poder de nombramiento de los empleados municipales." Corresponde además al alcalde el control o supervisión del trabajo de la administración. Aunque el autor reconoce esta función meramente nominal " . . . cuando el gobierno esta organizado conforme al *weak mayor plan*,¹⁷⁴ el alcalde tiene sumamente restringido el poder de nombramiento, pues parte del control es ejercitado por el concejo; el caso contrario lo presenta el *strong mayor plan*,¹⁷⁵ que muestra a municipios en los cuales el alcalde tiene el control de la administración y por ello poderes amplios de nombramiento y remoción".¹⁷⁶

¹⁷³ De la Garza, Sergio F. *El Municipio, Historia naturaleza y gobierno*. EPESSA, México, 1997. p. 187

¹⁷⁴ Se refiere a un alcalde débil

¹⁷⁵ Se refiere a un alcalde fuerte

¹⁷⁶ De la Garza, loc. cit., p. 103

- b) **Gobierno Municipal por Comisión:** Es una forma de reacción en contra de los viejos sistemas de gobierno, caracterizados por su inmoralidad e ineficacia, el cual se ha ensayado en Estados Unidos, y que entraña a la vez una protesta y una política: una protesta contra el régimen antiguo y una política inteligente en pro de un régimen nuevo.¹⁷⁷

Este tipo de gobierno se consolida a principios de siglo, “. . . este sistema de gobierno por comisión se encuentra fuertemente vinculado con ciertos procesos encaminados a democratizar la administración, como la iniciativa popular, el referéndum y el recall, así como con el principio de mérito para la designación de empleados y la elección de los comisionados sin consideración a partidos.” En cuanto a la “. . . Comisión esta es integrada por un pequeño grupo de hombres, que fluctúa entre tres y siete, electos por períodos de entre uno a cuatro años”.¹⁷⁸

- c) **Gobierno Municipal por Gerente:** Esta “. . . es la más reciente experiencia norteamericana para obtener un gobierno eficaz, pero edificado sobre bases democráticas”, “. . . implica el reconocimiento o la restauración de la separación de poderes, pues por un lado atribuye al concejo las funciones de deliberación y al gerente las funciones de gestión práctica”. “El concejo o comisión es de carácter electivo y en el se concentra el Poder Legislativo Municipal cuyas funciones principales son las de aprobar ordenanzas y dictar resoluciones y la de nombrar al gerente controlando su gestión”. “En el régimen de gerente se conserva al alcalde, pero por regla general no ejercita poderes especiales distintos a los de sus colegas en el concejo. Tiene, en cambio, la representación social del concejo y preside sus reuniones. Por lo general se elige de entre los concejales; en ciertos casos es electo popularmente para ocupar dicho puesto. El gerente no es un funcionario electivo, sino nombrado por el concejo, comúnmente por tiempo indefinido. Es el más importante funcionario municipal y el jefe de la administración encargado de la ejecución de la política trazada por el concejo. Su responsabilidad es directa ante el concejo y sólo responde indirectamente ante el pueblo, aunque podría ser removido del puesto por medio de referéndum”.¹⁷⁹

Adicionalmente el PAN propone para ayudar a la gestión municipal el “Modelo de Buen Gobierno,” documento en el cual se consignan las premisas más importantes de una gestión municipal, relativas al manejo de los servicios públicos, problemática y las

¹⁷⁷ Ibid., p. 111

¹⁷⁸ Ibid., p. 115

¹⁷⁹ Ibid., p. 122

atribuciones, que la prestación de estos le confiere a un gobierno. La presentación del modelo se hace de manera sencilla por medio de preguntas y respuestas específicas.

En el caso de Tlalnepantla, el gobierno que se lleva a cabo es el que se conoce como **Gobierno Municipal por Alcalde y Concejo** que como apunta De la Garza es el régimen que más se ha difundido y practicado en el país. Una organización de este tipo presenta a un alcalde sobre el que recae la iniciativa de las ordenanzas, disposiciones y reglamentos de carácter general que se promuevan ante el concejo. Situación que no esta alejada de la verdad, pues durante la gestión de Ruth Olvera, la alcaldesa promovió muchas acciones apoyada por el consejo de su grupo de asesores, en la conformación de este grupo, lo que más peso no fue su filiación partidista, sino las ideas y experiencias que este conjunto de personas pudieran aportar en el manejo y desarrollo del municipio. Por otro lado, la composición del cabildo fue una más de las herramientas con las que contó la alcaldesa para salir adelante en su gestión e impulsar los planes y programas concebidos en un inicio.

3.3. La Gestión de los Servicios Públicos Municipales

La prestación de los servicios públicos es una acción de suma importancia pues estos constituyen una de las acciones gubernamentales más importantes, ya que representan el punto de contacto inmediato con la ciudadanía, y pueden verse como "la cara más aparente del gobierno", aunque también representan el lugar de cristalización de las decisiones públicas detrás de las cuales, está presente de manera constante un proceso de pugna entre diversos grupos de interés privado o público, que exigen la consideración de elementos diversos, en el análisis de la asignación económica y del impacto social.

Por ello, muchos servicios con características colectivas son primordialmente locales. La disposición de desechos y sistemas de drenaje, la protección policiaca, el transporte urbano, y los recursos recreativos para las comunidades, son ejemplos de ello. Sin embargo, a lo largo de la práctica implementada en algunos países latinoamericanos incluyendo México, el binomio descentralización-privatización no siempre a arrojado buenos resultados, por lo que se deduce que lo privado no necesariamente es más eficiente, pues en el país, algunos fracasos de este modelo han sido bastante espectaculares.

En este sentido es necesario conceptualizar el término de servicios públicos e identificar las formas o modalidades que pueden presentarse y adaptarse para su prestación, con ello se logrará sentar las bases para el desarrollo de las propuestas correspondientes.

Por **servicios públicos**¹⁸⁰ entendemos a toda aquella actividad realizada por el Gobierno de forma regular y continua que tiene como objetivo principal satisfacer las necesidades de la población y que requiere para su ejecución de una base material determinada.¹⁸¹

La distinción principal de la prestación de los servicios públicos respecto a otras actividades inherentes del Gobierno, se constituye generalmente por tres puntos:

- **Continuidad y permanencia:** Dado el carácter constante de las necesidades de la población, un servicio público deberá garantizar su satisfacción permanente así como su continuidad.
- **Adecuación a la demanda:** Los servicios públicos deben corresponder a la calidad y cantidad de los requerimientos de la población.
- **Igualdad:** Los servicios públicos deben ser proporcionados sin discriminación a todos los habitantes del municipio que cumplan con los requisitos establecidos por la normatividad correspondiente.¹⁸²

¹⁸⁰ Otras clasificaciones son las de: **esenciales y secundarios**, la cual se hace con arreglo a la importancia. Los primeros son relativos al cumplimiento de los fines que justifiquen la existencia de la personalidad administrativa de que se trate. Los secundarios, en cambio, son servicios cuya creación no deriva de lo que constituye la base esencial del ente de que se trate respondiendo más bien al cumplimiento de sus fines accesorios. Los **necesarios y voluntarios**, es según que las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos conforme lo establezcan las leyes. Con respecto a los municipios hay servicios que les están impuestos por el Estado en virtud de una delegación, son estos los necesarios. Además de ellos, pueden sostener los que crean convenientes para el bienestar de sus habitantes, por ello son voluntarios. Por razones de su utilización pueden **obligatorios o facultativos**. Los primeros son aquellos cuyo uso se impone a los particulares por supremos motivos de interés social. Los segundos son aquellos cuyo uso es fruto de libre aceptación. Por razón de competencia, pueden ser **exclusivos y concurrentes**, según que puedan ser atendidos únicamente por el municipio o por éste y los particulares, separadamente o en colaboración. Por razón de los usuarios, los servicios se clasifican en **generales y especiales**. Los primeros son los que consideran los intereses de todos los ciudadanos y se encuentran al alcance del aprovechamiento de todos, los segundos en cambio, sólo están al alcance de aquellos que se encuentren en una circunstancia determinada. Otra clasificación considera a la **ética edilicia, estética edilicia y técnica edilicia**. La ética edilicia es toda actividad de los gobiernos municipales que se relaciona con la protección y educación de los habitantes de una ciudad con referencia al dolor humano. La estética edilicia se relaciona con la protección y educación de los habitantes de una ciudad, siempre que llevan inherentes el carácter de un esparcimiento agradable. Los servicios de técnica edilicia persiguen el progreso técnico de la población. Una clasificación más se refiere a si estos son **indispensables, necesarios y convenientes**. Esta clasificación es de carácter pragmático y la inclusión de un determinado servicio en una de las especies sólo puede hacerse estudiando cada caso concreto. (Véase: De la Garza, Sergio F. *El Municipio, Historia naturaleza y gobierno*. EPESSA, México, 1997. p. 187)

¹⁸¹ Núñez González Francisco. El fortalecimiento municipal a través de la gestión de los servicios públicos, 1998.

Como puede observarse en estos tres puntos, la prestación de los servicios implica gastos para cubrir adecuadamente las características anteriores, y dada la cantidad y variedad de las funciones que deben cumplir los ayuntamientos, es necesario optimizar los recursos disponibles a fin de lograr satisfacer eficientemente las necesidades de la población.

Respecto a esta cuestión, es conveniente tener presente que los ayuntamientos cuentan con varias opciones administrativas para la dotación de los servicios públicos (cuadro 3.1), que pueden resumirse en tres tipos de participación que son las más comunes a la hora de transferir un servicio público a la sociedad, así se tiene que: la primera corresponde al desempeño de la función directamente por el propio municipio, cubriendo todos los gastos, actividades y responsabilidades que para tal efecto sean necesarias; segundo la prestación de los servicios por colaboración, ya sea convocando a la participación ciudadana, propiciando la intervención de organismos descentralizados y empresas paramunicipales o concertando acuerdos con otros municipios o con el mismo Estado y finalmente, la tercera opción es la concesión del servicio a los miembros de iniciativa privada, quienes por un tiempo y en un espacio previamente determinados, tendrán a su cargo la satisfacción de alguna de las necesidades de la población, contando con la remuneración correspondiente.

Cuadro 3.1

FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
<ul style="list-style-type: none"> • Directa: Dentro de esta modalidad el ayuntamiento es quien se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio, por medio de alguna dependencia especializada dentro de su gestión para tal fin. • Concesión: En esta modalidad es el ayuntamiento quien cede a una persona física o moral, la prestación ya total o parcial de la prestación del servicio público, regulando la misma por medio de un contrato • Convenio: Esta figura legal se realiza entre el ayuntamiento y el gobierno estatal, lo cual facilita la coordinación de recursos y esfuerzos, con el fin último de trasladar total o parcialmente la prestación de algún servicio. • Organismo Descentralizado: Por medio de la creación de un órgano independiente de la administración pública municipal, se hace la transferencia de la prestación del servicio a dicha administración. • Empresa Paramunicipal: La transferencia de la prestación del servicio público va acompañada, de la responsabilidad del mismo así como de la autonomía jurídica y financiera de la empresa. • Fideicomiso: Esta figura jurídica consiste en colocar recursos financieros en una institución financiera que se encargará de administrar dichos recursos para generar excedentes, mismos que se destinarán a la prestación de un servicio predeterminado. • Asociación Intermunicipal: Representa la coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjugar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la prestación de un servicio público particular. • Coinvertión: En este caso el municipio generalmente con apoyo estatal o federal, otorga facilidades al inversionista como por ejemplo: exención de impuestos, localización, disminución de derechos, préstamos bancarios etc.

Fuente: Elaboración propia con datos de *Los Municipios en México: los retos ante el futuro*. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1999, pp. 295

¹⁸² Núñez González, op. cit., p. 28

El ejercicio o aplicación de estas opciones tiene sus lineamientos, tanto en la Constitución Estatal como en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y las leyes y reglamentos específicos que existen al respecto, aunque también se debe dejar claro que sin la voluntad política de los tres niveles de gobierno, no se podría avanzar. Sin embargo, como ya se ha mencionado anteriormente, la solución a los problemas y conflictos no se realiza por decreto, es necesario implementar los mecanismos e instrumentos administrativos, financieros y técnicos que hagan posible, para cualquiera de las tres opciones mencionadas cumplir cabalmente con la prestación del servicio y la satisfacción de las demandas de la población, pues como se ha mencionado, el proceso puede ser impulsado o detenido por la burocracia gobernante.

Ante esta perspectiva y vez conscientes del reto que implica cubrir eficientemente las demandas sociales, es conveniente recordar que la prestación de servicios públicos no es sólo una función más de los gobiernos locales, sino una alternativa clara y viable para su fortalecimiento integral. Destacan en este sentido las propuestas que hacen estudiosos del tema que sugieren: primero hacer un análisis de aquellos servicios que por sus características y naturaleza pueden y deben ser proporcionados por los ayuntamientos; los servicios que pueden ser prestados por colaboración, detectando inicialmente su costo y prioridad para la población, con el fin de adecuar los convenios y maximizar los beneficios que de ellos puedan derivarse, para finalmente concesionar los servicios que resulten demasiado onerosos para los municipios, pero que sean atractivos para quienes tengan la capacidad de invertir en ellos.

Esta búsqueda de opciones para prestar eficientemente los servicios públicos no es algo nuevo o desconocido, se trata de una práctica que en algunos países, incluido México, se ha llevado a cabo con éxito. Sin embargo, este proceso requiere de constante renovación e identificar nuevas e innovadoras formas de proporcionar el servicio o de obtener el financiamiento necesario para ello, de adecuar y adoptar aquellas experiencias que han tenido resultados satisfactorios en otros sitios y eliminar las tradicionales ataduras que impiden considerar nuevas alternativas, en el desarrollo de las funciones de los gobiernos locales.

En este sentido, el recurso de la concesión actualmente resulta fundamental para brindar un apoyo financiero sólido a la hora de proporcionar algunos de los servicios que los municipios no están capacitados para cubrir de manera inmediata, dadas sus carencias técnicas o financieras. No obstante, este proceso de concesión por las implicaciones que tiene requiere que el ayuntamiento realice una fuerte labor de

mercadotecnia que venda la idea al sector privado para que este decida invertir en el municipio.

Un aspecto clave para comprender la importancia de los servicios públicos es su carácter de espacio de intersección entre la acción del gobierno, la pluralidad de la decisión y la participación ciudadana y dado que la problemática de la prestación de los servicios públicos es un tema que abarca un amplio radio de acción se busca por medio de las dependencias gubernamentales que entablan contacto directo con la ciudadanía dar un sentido más real a las políticas públicas específicas. De esta forma, el análisis de los servicios públicos, particularmente en los espacios locales, debe contemplarse partiendo de una consideración global de los siguientes puntos:

- a. La determinación económica de los grados de intervención del Estado y la incidencia de las políticas de gasto en la equidad de la distribución, de acuerdo a las prioridades definidas presupuestalmente.
- b. La búsqueda de un uso más eficiente de recursos escasos ante una demanda de servicios determinada y creciente.
- c. La satisfacción de necesidades básicas asociadas al incremento mínimo a la calidad de vida de los ciudadanos.
- d. La consolidación de una base de infraestructura que constituya una plataforma eficiente para un desarrollo autosustentable.
- e. La consideración de las diversidades regionales en el establecimiento de estrategias de solución. Esto incluye desde la determinación de las formas de prestación de los servicios hasta los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.¹⁸³

Por otra parte, en el aspecto operativo de los servicios públicos, los municipios deben tener presentes las ventajas que les otorga su facultad reglamentaria, ya que aplicada correctamente, ésta les proporcionará las bases que les han de permitir la regulación de la prestación de los servicios, la forma y cantidad de aspectos que deben de cubrir, las cuotas de recuperación, los requisitos que deben de reunir los usuarios y el establecimiento de las reglas específicas a seguir de acuerdo a las modalidades de prestación descritas anteriormente.

¹⁸³ García Castillo, Rodolfo. loc. cit., p. 86

Con la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado¹⁸⁴ de México, se presentan avances en los puntos que se refieren a la normatividad concerniente a la prestación de los servicios públicos, ya que establece con precisión los lineamientos que han de regir las tres modalidades mencionadas y de manera particular, precisa quienes son susceptibles de prestar los servicios públicos municipales a través del mecanismo de concesión que se señale. Sin embargo, es conveniente destacar la necesidad impostergable de que al interior de cada municipio se elaboren los reglamentos correspondientes, con el fin de instrumentar y establecer con mayor precisión los límites, funciones y aspectos que deben considerarse de manera particular en la prestación de los servicios. Este punto resulta básico para desempeñar adecuadamente esta función; la trascendencia de esta acción se fundamenta en las características singulares que se presentan en cada municipio y que requieren ser abordadas en forma particular.

3.3.1. Reglamentación del Servicio de Recolección y Disposición Final de Basura

La reglamentación es un punto importante y conveniente de recuperar, ya que las acciones que regulan la prestación de los servicios, muestran como se vinculará el gobierno en los distintos niveles y la forma en que se dará respuesta a las demandas de la ciudadanía.

En este sentido, una de las propuestas manejadas y bajo la cual fue ajustado el marco normativo, correspondió a la prestación de los servicios públicos, dada a través de cambios en el --artículo 115-- que en su fracción III dice: "Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público, c) limpia, recolección traslado, tratamiento y disposición final de residuos, d) mercados y centrales de abasto, e) panteones, f)rastró, g) calles, parques y jardines y su equipamiento, h) seguridad pública, en los términos que marca el artículo 21 de la Constitución Política Mexicana. La importancia de esta fracción se resalta porque como se mencionó, se hace un traslado de funciones y atribuciones a los gobiernos locales, antes potestad del gobierno federal; proceso que comenzó desde 1985 y que hasta la fecha continúa; sólo como ejemplo; en la última adición a este artículo (1999), se consigna que los servicios de agua y residuos sólidos les competen a los municipios, incluyéndose la disposición de los mismos, (aunque estas atribuciones ya eran para

¹⁸⁴ Ley Orgánica del Estado de México.

bien o para mal realizadas por los municipios). La obligatoriedad que se marca en la Constitución, hace necesario que se destine un mayor ingreso de la Hacienda Municipal a este concepto, tan importante y a la vez tan descuidado. Tan sólo en Tlalnepantla, en el concepto de tratamiento y disposición de aguas residuales, el municipio no está cumpliendo cabalmente su función. Debido a la insuficiente capacidad para dar tratamiento a las aguas residuales generadas por la población e industria local. Además de que como comentaron funcionarios públicos, el proyecto de ubicar dentro del municipio dos plantas más de tratamiento de aguas negras, adicionales a la única disponible, requería de una inversión millonaria que por el momento no era posible cubrir.

Por otra parte, debido a que la sensibilidad sobre temas ambientales ha crecido significativamente a través del tiempo; la incorporación de la variable ambiental representa un punto obligado y de vital importancia para ser retomado en las reglamentaciones que inciden en la prestación del servicio de recolección y disposición de desechos sólidos. En este sentido, el manejo que se hace de esta variable, en los distintos niveles de la administración pública presentó características como las siguientes durante el periodo revisado:

- Nacional: el esfuerzo va encaminado a consolidar e integrar la normatividad para la aplicación de estudios de impacto ambiental y manejo de residuos peligrosos, se utiliza además, la promoción por medio de incentivos a través de normas e instrumentos económicos que apoyen la protección al Medio Ambiente y el desarrollo sustentable.¹⁸⁵
- Estatal: promover la incorporación de aspectos ambientales en todas las políticas públicas, establecer incentivos para modificar conductas y procesos; acciones para aumentar los recursos destinados al cuidado del ambiente y diversificación de fuentes; así como medidas para restaurar los recursos naturales y recobrar zonas deterioradas (en este nivel se comienza a mencionar la figura de la concesión de los servicios públicos como medida viable y deseable).¹⁸⁶
- Local: coadyuvar a la preservación del Medio Ambiente, así como, la restauración de zonas con deterioro ecológico mediante la promoción del equilibrio entre naturaleza-economía con la participación social; mejorar además la calidad y cobertura de los servicios públicos mediante la operación de sistemas eficientes.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

¹⁸⁶ Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1995-2000

¹⁸⁷ Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 1997-2000

Las tres líneas de acción emanan del --Plan de Desarrollo-- nacional, estatal y municipal respectivamente. Sin embargo, al analizar con detenimiento el nivel local, no parece darse en este, una continuidad a la norma de favorecer la privatización de los servicios públicos. Se destaca en los lineamientos expuestos que la preocupación por la recolección de basura no responde a una situación ambiental en principio, sino a la búsqueda de soluciones urbanísticas o funcionales. Lo que conlleva aparentemente, a una planeación de tiraderos o depósitos encaminada a la liberación de espacios, más que al tratamiento, y mucho menos al reciclaje de materiales. Además de que ante la carencia de recursos para invertir en el tratamiento de residuos sólidos, diversas instancias valoran concesionar el servicio de limpia a la iniciativa privada.

Como se puede observar con este marco, las políticas gubernamentales en los tres niveles de gobierno referidas al Medio Ambiente tomaron un impulso fuerte del cual no gozaban, sino hasta bien entrada la década de los años ochenta. Esto se corrobora, al ubicar en el tiempo el primer intento de incorporar a una gestión gubernamental la problemática ecológica, dicha acción se localiza en el periodo 1982-1988, ya que anteriormente el tema ambiental estaba adscrito de manera directa al sector salud. Debe destacarse que para este proceso, 1988 es vital pues fue en este año cuando se expidió la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección, cuya misión fue crear un lazo entre la federación, los estados y los municipios, para la conservación de medio ambiente. En este esquema se le concede a la gestión municipal autoridad política, aunque se sigue promoviendo como figura predominante al ejecutivo.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), es un importante parte aguas, ya que cuando entra en vigor en marzo de 1988 establece el marco jurídico de las políticas ambientales que habrán de regular y definir la política gubernamental en este rubro. A raíz de esta preocupación inicial, en forma continua se ha incorporado en los Planes de Desarrollo Nacional y por ende en los estatales y locales la lógica ambientalista, promotora de un desarrollo sustentable.

Uno más de los ordenamientos que en materia ecológica se considera para prevenir la contaminación, y que incide básicamente en el nivel local, es el "Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México en materia de Prevención y Control de la Contaminación del Suelo" vigente desde Septiembre de 1993, que se encuentra dividido en veinte capítulos y en el "Capítulo V De los Residuos Sólidos Municipales, Domésticos o Urbanos" (con 25 artículos), precisa que: "la Secretaría de Ecología será la encargada de determinar las normas técnicas y requisitos mínimos de Protección

Ambiental para los servicios de limpia que tienen a su cargo los gobiernos de los municipios, cuyo cumplimiento será responsabilidad de los propios municipios o de las personas que tengan una concesión para prestar cualquiera de las fases de los servicios de manejo y disposición final de los residuos sólidos municipales".¹⁸⁸

Este reglamento incluye, un capítulo referido a las consideraciones técnicas para la creación de los rellenos sanitarios, centros de acopio de basura; así como, las normas técnicas que deben de contemplarse para el tratamiento de residuos. Mientras que en el "Capítulo IX De los Prestadores de Servicios Relacionados con los Residuos" que consta de sólo dos artículos precisa que "queda sujeto a la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría, la prestación de servicios concesionados para el manejo, tratamiento y disposición final de los residuos materia del reglamento" por otro lado "los prestadores de servicios relacionados con los residuos sólidos deberán inscribirse ante la Secretaría, así como observar los lineamientos y normar técnicas aplicables en su actividad".¹⁸⁹ Sin embargo, a nivel estatal se ha avanzado poco en la identificación de los contaminadores ambientales y generadores de desechos industriales peligrosos o no y menos aún, en la formación del padrón propuesto para tener control sobre este tipo de actividades.

En el ámbito local, corresponde al Reglamento de Limpia Municipal ser más concreto en su texto, que el Reglamento del Estado de México, aunque al final está normado por la dirección estatal. De ahí que dentro de las múltiples aristas que conforman el binomio *medio ambiente- políticas públicas*, una de ellas tenga que ver con la forma mercantil que han adoptado los procesos contaminantes, —los desechos en términos crematísticos—. Esto es, si el tratamiento de desechos sólidos es una actividad rentable y el Estado sufre un déficit presupuestal, generalmente se impone el proceso de privatización.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Artículo 27 del Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México en materia de Prevención y Control de la Contaminación del Suelo.

¹⁸⁹ Artículo 84 y 85 del Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México en materia de Prevención y Control de la Contaminación del Suelo.

¹⁹⁰ La gestión de los servicios públicos se mantiene como la consecución de bienes colectivos, en medio de un Estado permanentemente deficitario y ávido de legitimidad, la planeación será la instrumentación de paliativos o acciones que no solucionan ni alientan el crecimiento y mucho menos otorgan una visión a futuro del prototipo de ciudad, cuanto más si la privatización es selectiva e indiferente al medio ambiente. En otras palabras, no está en juego a quién compete el tratamiento, sino las formas y procesos del tratamiento de basura, la ubicación de los rellenos y el ordenamiento ecológico que prevé la ley. (Véase Duhau, Emilio, "Planeación y Políticas Medio Ambientales" en *Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos*. UAM, OCIM, 1992).

El Reglamento del Servicio de Limpia y Disposición de Desechos vigente en la gestión 1997-2000 del municipio de Tlalnepantla, fue aprobado el 23 de septiembre de 1998, por lo tanto abrogó el Reglamento de Limpia expedido por el Ayuntamiento el 26 de abril de 1994. Este instrumento es de orden público y de interés general y tiene por objeto regular la prestación del Servicio de Limpia y Disposición de Desechos dentro del territorio del municipio, de conformidad a lo que establece la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley General de Salud, Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Reglamento Municipal de Protección al Ambiente de Tlalnepantla; por sólo mencionar algunas.

Cuadro 3.2
Estructura del Reglamento de Limpia del Municipio

REGLAMENTO DEL SERVICIO DE LIMPIA Y DISPOSICIÓN DE DESECHOS DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ		
CAPÍTULO I	DISPOSICIONES GENERALES	ARTICULOS 1 AL 6
CAPÍTULO II	DE LAS ATRIBUCIONES DE LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, SOBRE LIMPIA Y DISPOSICIÓN DE DESECHOS	ARTÍCULO 7
CAPÍTULO III	DE LAS OBLIGACIONES DE LOS HABITANTES	ARTÍCULOS 8 Y 9
CAPÍTULO IV	DEL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIA	ARTÍCULOS 10 AL 20
CAPÍTULO V	DE LA RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN DE RESIDUOS	ARTÍCULOS 21 AL 32
CAPÍTULO VI	DE LA LIMPIEZA DE MERCADOS, TIANGUIS Y OTROS SIMILARES	ARTÍCULOS 33 AL 37
CAPÍTULO VII	DE LA LIMPIEZA DE TERRENOS BALDÍOS	ARTÍCULOS 38 AL 40
CAPÍTULO VIII	DE LA PROPAGANDA	ARTÍCULOS 41 AL 43
CAPÍTULO IX	VOLUNTARIADO Y AUTOEMPLO	ARTÍCULOS 44 AL 49
CAPÍTULO X	DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIA POR LOS PARTICULARES	ARTÍCULOS 50 AL 55
CAPÍTULO XI	DE LA DISPOSICIÓN DE DESECHOS SÓLIDOS (RELLENO SANITARIO)	ARTÍCULOS 56 AL 59
CAPÍTULO XII	DE LAS VERIFICACIONES	ARTÍCULO 60
CAPÍTULO XIII	DE LAS INFRACCIONES	ARTÍCULO 61
CAPÍTULO XIV	DE LAS SANCIONES	ARTÍCULOS 62 AL 66
CAPÍTULO XV	RECURSOS	ARTÍCULO 67

Fuente: Elaboración propia con datos del Reglamento del Servicio de Limpia y Disposición de Desechos del Municipio de Tlalnepantla de Baz

Este documento denominado REGLAMENTO DEL SERVICIO DE LIMPIA Y DISPOSICIÓN DE DESECHOS DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ, contiene 25 capítulos y en cada uno de ellos se ha pretendido una estructuración de forma tal, que no queden resquicios legales o de imprecisión que fomenten prácticas negativas en la prestación del servicio por parte de alguno de los particulares interesados en el proceso y a los cuales se les haya otorgado alguna concesión.

Al respecto, el cumplimiento de este reglamento presenta índices variables en los distintos rubros que lo componen, ya que dentro de este se manifiesta que la Dirección

de Servicios Públicos, ". . . podrá realizar un programa de reciclaje de los desechos o concesionarlo . . .",¹⁹¹ y por otra parte, dentro de las obligaciones de los habitantes (originarios, visitantes o transeúntes) se manifiesta que tienen la obligación de "clasificar los residuos sólidos municipales, de conformidad con los programas establecidos por el gobierno municipal".¹⁹² Sin embargo, la clasificación de los desechos sólidos y posible reciclamiento es nula. Esto se observa en las diversas fases del proceso que va desde la generación en los hogares, a la recolección por parte del municipio; tramos en los que no se muestra ningún tipo de separación (al menos no oficial) y llega hasta la disposición en el relleno sanitario donde la tendencia continua. Un punto más que merece destacarse; es el que corresponde a la gestión municipal cuya orientación principal fue la gerencia pública y en donde no deberían importar más que los resultados, la variable política incide tan fuertemente que se pasa por encima de los reglamentos. Baste de ejemplo, lo que pasó el día previo a las elecciones de julio del 2000, cuando los vehículos de barrido mecánico realizaban su labor en un horario indebido (medio día), pues la normatividad marca que su labor se realizará "preferentemente" de 22:00 a las 05:00 horas y con la palabra preferentemente se justifica una acción, que a decir de los ciudadanos tuvo tintes meramente "electoreros".

En cuanto al cumplimiento del reglamento en los mercados, tianguis y otros similares la situación es parecida, pues se evidenció una aplicación parcial del reglamento debido a que no todos los locatarios y comerciantes en vía pública (sobre todo estos últimos), cuentan con recipientes apropiados para depositar los residuos. Por otro lado, las verificaciones del grado de cumplimiento del Reglamento de Limpia deben realizarse de conformidad con otro reglamento, este de Verificación Administrativa del Municipio, acción que se dificultó principalmente por la poca coordinación existente entre dependencias municipales.

3.4. Características del Servicio de Recolección y Disposición Final de Residuos Sólidos en Tlalnepantla

El problema de la generación de residuos sólidos o basura¹⁹³ es recurrente en todas las sociedades y su forma de abordarse ha sido diversa; ya que los residuos sólidos o

¹⁹¹ Reglamento del Servicio de Limpia y Disposición de Desechos del Municipio de Tlalnepantla de Baz. 1998, p. 17

¹⁹² Reglamento, loc. cit., p. 5

¹⁹³ Con relación a este punto el autor Pirez, en su libro "*Basura Privada, servicio público los residuos en dos ciudades argentinas.*" entra al cuestionamiento de la conceptualización tradicional hecha acerca de la basura, en donde se pregunta si la misma es realmente ¿basura o residuos

basura pueden clasificarse de diversas formas atendiendo a la población que genera los mismos. Sin embargo, la principal clasificación esta en función de la fuente de emisión de los residuos en las ciudades pudiendo ser entonces estos de tipo domiciliario, industriales o hospitalarios; dentro de los dos últimos rubros se pueden localizar otras subdivisiones que corresponden a la peligrosidad que representan.

Se tiene además, que la generación de estos residuos es atravesada por varias dimensiones que Pedro Pírez¹⁹⁴ menciona y son: la estética, sanitaria, ambiental, económica y social, en este sentido surge la preocupación muy válida propuesta por dicho autor, relativa a que si los residuos que genera una ciudad deben ser encarados o no como algo que concierne a todos, aunque al final corresponda a la municipalidad la resolución de los mismos como parte de su gestión. Por ello, para tener una cabal comprensión de cómo esta operando el servicio de recolección y disposición de desechos sólidos, es necesario conocer la estructura (capítulo 2) y operación de la Dirección responsable del servicio público en Tlalnepantla.

3.4.1. Generación de Desechos Sólidos en Tlalnepantla

Debido a que Tlalnepantla es uno de los municipios del Estado de México que se localiza en la llamada zona metropolitana, su proximidad con el Distrito Federal le impone fuertes presiones de carácter urbano, entre las que sobresale la densidad de población que es superior a los 9,300 hab/km.² Esta fuerte densidad poblacional da una idea de la cantidad de desechos sólidos que un núcleo de este tamaño genera diariamente.

En este sentido, algunas de las principales tendencias y proyecciones a futuro realizadas por el municipio en cuanto a la basura que será producida por Tlalnepantla, arrojan cifras cada vez mayores en la generación de residuos sólidos, aunque el mayor porcentaje de incremento en ese orden lo presentan los residuos domiciliarios y comercio; para la industria la proyección prácticamente se mantiene sin cambio.

sólidos?. En un inicio la interrogante puede parecer inofensiva, sin embargo, el trasfondo que encierra es muy grande, debido principalmente a la consideración que él propone de los residuos urbanos; donde estos representan diversos valores económicos, los cuales dependen tanto de su naturaleza como de las condiciones técnicas y sociales que van a facilitar su aprovechamiento posterior, lo cual genera dos vertientes: una donde una parte de los desechos puede volver a utilizarse y la otra es la basura propiamente dicha que no tiene ninguna reutilización, esto muestra que existe una fuerte relación entre la generación de residuos domiciliarios e industriales con el tipo de sociedad que los genera, y que dada esta situación se pone en riesgo la capacidad natural del ecosistema para reabsorber los desechos, convirtiéndose entonces los mismos en elementos contaminantes.

¹⁹⁴ Pírez Pedro, loc. cit., p. 11

La generación de desechos, así como las características del servicio de recolección en este estudio, se pueden ubicar en dos momentos que corresponden a dos gestiones distintas con particularidades propias, dadas no sólo por la persona que las encabeza, sino también por la filosofía que les dio sustento.

Cuadro 3.3
Recolección de Desechos Sólidos y Barrido Manual

Año	Recolección de Basura por Día/Ton.	Recolección de Basura por Año/Ton.	Barrido Manual y Mecánico Km	No. de Camiones Recolectores	Promedio de Basura Recolectada por camión Ton/Año
1994	783	285,873	482	95	3,009
1995	800	292,000	4,500	109	2,679

Fuente: Elaboración propia con datos de Alfonso Cárdenas Zepeda, Santos Zavala José. El caso de Tlalnepanitla Estado de México, en anexo 3.

Así se tiene, que "durante la gestión de Arturo Ugalde Meneses (priista) se promovieron acciones encaminadas a la elaboración y expedición del Programa de Recolección Domiciliaria de Desechos Sólidos, Nuevo Reglamento de Limpia y el Programa de Barrido Manual y Mecánico que cubrió una superficie de 482 Km., con la recolección se obtuvo un promedio de 783 toneladas de basura diarias que proporcionan un total anual de 285,873 toneladas recogidas a través de 95 vehículos en 1994. Para el siguiente año la recolección promedio diaria se aumenta y se llega a 800¹⁹⁵ toneladas diarias que arroja un total anual de 292,000 toneladas anuales logradas con 109 camiones, el barrido mecánico se amplió considerablemente"¹⁹⁶ como queda mostrado en el cuadro 3.3.

En dicho cuadro, se hace patente que en tan sólo un año hubo aumentos significativos; en lo que respecta al volumen de toneladas recolectadas diariamente y el número de camiones; utilizando estas cifras, se puede llegar a la cantidad de toneladas recolectadas por camión, de donde se desprende que aunque el volumen de basura se incrementó, el uso de los camiones se reduce haciendo por ello menos intensivo su trabajo, como lo muestra la última columna del cuadro, en donde se obtiene el promedio de basura recolectada por camión. Estos datos comienzan a bosquejar el posible comportamiento de los indicadores de eficiencia en este servicio para el municipio.

¹⁹⁵ Esta cifra llama la atención, pues se proporciona para el año de 1995, fecha en la que aún (a decir de los ingenieros expertos del municipio) no se alcanzaba este promedio de recolección, el cual era sensiblemente menor, pues en la actualidad el volumen de disposición final es de unas 600 a 650 toneladas diarias.

¹⁹⁶ Cabrero Mendoza, Enrique (coord.). Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en los municipios urbanos de México. Miguel Ángel Porrúa- CIDE, México, 1996.

En términos generales, la imagen que proyectó el gobierno de Arturo Ugalde Meneses fue la de una gestión eficiente con un grado fuerte de cumplimiento pues la frase durante su gobierno fue la de "cada día una obra". Sin embargo, como refería el Director de Servicios Públicos, la tarea inicial y más urgente dentro de la prestación de este servicio al inicio de la administración: "fue la de erradicar los antiguos vicios que habían privado hasta antes de la gestión, en lo que corresponde a la disposición final de la basura, esto se debía a que en el antiguo tiradero se tenían ubicados a unos 130 pepenadores, liderados por una empresa que tenía acuerdos previos con la anterior Dirección de Limpia, situación que ponía a la empresa en una posición de monopolio para obtener las mayores ganancias de los materiales recuperados en el sitio. Con este antecedente --plantea el funcionario— y pensando que todo era igual, llegan con la administración 1997-2000 para *ponerse de acuerdo*. Al no conseguirlo (porque otra era la idea) y dado que perdían las prevendas de que gozaban, hubo problemas para sacarlos del lugar pues promovieron movilizaciones que cerraron la vía Gustavo Baz. De esta manera, la solución por la que se optó se orientó a promover un mejor manejo de los desechos sólidos, con la participación de terceros en el proyecto, por ello se buscó a los principales líderes de opinión y actores sociales representantes de la ciudadanía en Tlalnepantla"¹⁹⁷

Este es uno de los motivos, por los que las principales acciones de la administración tendieron a la promoción de la *corresponsabilidad de la ciudadanía* en las tareas realizadas para mantener limpio al municipio".¹⁹⁸ Esta afirmación se sostiene con las palabras expresadas por la Presidenta Municipal, en el tercer informe de gobierno cuando dice: ". . . . hemos buscado eficientar la recolección domiciliaria de basura, barrido manual en calles y vialidades, pero también requerimos del apoyo de la comunidad a fin de fomentar una cultura de separación de la basura que permita incrementar la eficiencia en su clasificación y reciclamiento".¹⁹⁹

Este sería el panorama general que guardó la generación de residuos sólidos en Tlalnepantla al inicio de la administración de Ruth Olvera a continuación se presenta una breve descripción del servicio de recolección que se presta en Tlalnepantla.

¹⁹⁷ Loc. cit. entrevista del 15 de febrero del 2000

¹⁹⁸ Ibid., entrevista del 15 de febrero del 2000

¹⁹⁹ Tercer Informe de Gobierno, op. cit., p. 23

3.4.2. Operación del Servicio Público de Recolección de Residuos Sólidos

Las características metropolitanas del municipio de Tlalnepantla y la compleja distribución en los usos del suelo, representan un reto para satisfacer la demanda en servicios y prestar estos en forma adecuada, oportuna y eficiente. Por otra parte, y debido a que actualmente el costo de los servicios, supera con mucho a los recursos designados para éste fin, se dificulta la gestión del Ayuntamiento, pues este se haya obligado a cumplir con las regulaciones sanitarias y ambientales que las leyes y reglamentos de la materia prevén para cada caso específico.

Vale por ello retomar, algunas de las ideas plasmadas en el cuadro 3.1, que están relacionadas con la forma de prestación de los servicios públicos. En el caso de Tlalnepantla de Baz, la recolección de los residuos sigue correspondiendo al municipio, aunque existe la posibilidad de concesionar también esta actividad. En cuanto a la disposición de desechos sólidos esta muestra la figura legal denominada concesión,²⁰⁰ que no es privativa del país, pues existe evidencia de que en varias ciudades de América Latina se hace presente, aunque cada una evidencia particularidades, en cuanto a la combinación de lo público-privado. El resultado que muestran estas ciudades, con relación a la eficiencia de servicio y la relación que se da entre los

²⁰⁰ **Concesión:** acto de la administración en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones, a un servicio de interés general realizado por un particular, carácter de servicio público como si fuera realizado por la administración.

Concesión pública: son negocios cuyos objetivos radican en proporcionar servicios esenciales para el público, por ejemplo, la electricidad, el gas, el suministro de agua, la depuración de aguas residuales y las telecomunicaciones. Las concesiones públicas afectan a casi toda la infraestructura de los países, ya que requieren grandes redes de distribución integradas, o la coordinación de muchos servicios esenciales, como la red nacional del tendido eléctrico. Muchas concesiones públicas tienen una estructura de costos que se beneficia de la gran escala puesto que los costos unitarios caen a medida que la red aumenta. Sin embargo, la existencia de estas redes suele provocar que las concesiones públicas se beneficien de un monopolio natural para dar ese servicio en el área en el que operan.

Propiedad: Dada la utilidad pública de este tipo de concesiones, suelen estar sometidas al control del gobierno, e incluso suelen estar nacionalizadas. Sin embargo, la naturaleza monopolística inherente a muchas concesiones públicas ha disminuido mucho durante la década de 1980, principalmente debido a su desregulación y privatización. En algunos países, las concesiones públicas pertenecen al gobierno o a los municipios; este es el caso de los sistemas de depuración y de suministro de agua. El alcance que deben tener las concesiones sigue siendo objeto de debate. Para decidir si la propiedad debe ser pública o privada hay que considerar tanto los costes como la eficiencia en cada caso concreto.

Regulación: El control de las concesiones públicas depende en algunos países de comisiones de servicios públicos, que son agencias creadas para proteger la seguridad de las personas y de las propiedades que están bajo su jurisdicción. La razón de ser de la regulación estriba en que, puesto que la empresa concesionaria suele lograr un monopolio para ofrecer ese servicio en un determinado área, los precios y servicios ofrecidos a los consumidores no estarán regulados por la libre competencia, por lo que el gobierno tiene que reemplazar la competencia mediante la regulación. En teoría, el objetivo es el de asegurar un servicio adecuado y barato a los consumidores, permitiendo que la empresa concesionaria pueda obtener beneficios, parte de los cuales se podrán reinvertir en el servicio público que se ofrece.

diferentes actores implicados ya sean servicios totalmente estatales, parcialmente concesionados o bien proporcionados en su totalidad por la iniciativa privada, es variado en cuanto a los grados de éxito que se reportan.

En Tlalnepantla la recolección de los desechos sólidos, marcada por la Constitución en el artículo 115,²⁰¹ excluye la recolección a comercios --al respecto comenta el Director de Servicios Públicos del municipio-- "existe un vacío que no se ha cubierto en cuanto a la prestación del servicio de recolección para el sector comercial, dejándolo descubierto por un lado y desaprovechado por otro; ya que a partir de enero de 1998 a nivel de Ley de Hacienda Municipal (hoy Código Financiero) se establece que la prestación del servicio de recolección de desechos para las empresas y prestadores de servicios puede realizarse mediante un pago previo, el cual será establecido por cada uno de los ayuntamientos; Sin embargo, hasta el momento no ha sido determinada por el cabildo una cifra base".²⁰¹

Esta situación explica parcialmente porque el servicio a este sector específico no se ha proporcionado, pues esto originaría una distracción de recursos del municipio hacia otras actividades que afectan a su vez a la Hacienda Municipal. Por otra parte, la capacidad e infraestructura con que cuenta el municipio se reporta como no suficiente para cubrir la demanda de todos los sectores en un 100%, como se marca dentro del artículo 115. Esto motiva que se recurra a empresas particulares para cubrir este rubro. Así se tiene que en Tlalnepantla la principal prestadora del servicio a industrias por un particular es la Recolectora King Kong,²⁰² empresa que también opera en todo el Estado de México y el Distrito Federal".²⁰³

Por otra parte, se debe precisar que en la recolección de desechos sólidos del municipio, participa el gobierno del Distrito Federal, ya que según manifiesta este funcionario "la recolección de basura para las cadenas de restaurantes que operan en el municipio es realizada por el G.D.F., lo cual viene a contradecir lo dispuesto en el contrato de prestación de servicios realizado entre el municipio de Tlalnepantla y Mexicana de Medio Ambiente; dónde se consigna que toda la basura que genere el

²⁰¹ Ibid., entrevista del 15 de febrero del 2000

²⁰² La Recolectora King-Kong, es una empresa que tiene su origen en Waste Management (WM), la cual opera en Estados Unidos, Comunidad Europea, Asia y Sudamérica, prestando el servicio integral para el tratamiento de los desechos sólidos y se le reconoce una amplia experiencia en este rubro.

²⁰³ Entrevista realizada al Director de Servicios Públicos de Tlalnepantla, el 15 de febrero del 2000

municipio no puede salir de este ámbito geográfico y debe ser depositada en el Relleno Sanitario".²⁰⁴

Esta situación llama la atención, porque el Director General de Servicios Urbanos de la Secretaría de Obras y Servicios del G.D.F. en el "Coloquio sobre *La Experiencia del Primer Gobierno Electo*"²⁰⁵ manifestaba la poca disposición de los municipios del Estado de México para crear Rellenos Sanitarios y depositar en ellos la basura generada por el D.F., situación a todas luces injusta, pues la Ciudad de México si tenía que hacerse cargo y disponer de los residuos generados principalmente por los municipios conurbanos. Esta declaración no se sostiene del todo, porque como se indica la Recolectora King Kong se encarga de recolectar los residuos industriales no peligrosos de empresas domiciliadas en el D.F. y trasladarlos al Estado de México, y por otra parte se encuentra la falta de respeto a la normatividad existente por los dos gobiernos; el del D.F. y el de Tlalnepantla al permitir que entren a recolectar camiones de la Ciudad los desechos generados por las cadenas de restaurantes ubicadas en el municipio.

En el municipio estudiado, se tiene que dentro de la sección de recolección domiciliaria y transferencia de los desechos sólidos esta es proporcionada por el ayuntamiento, aunque en la *recolección industrial y de residuos peligrosos*²⁰⁶ entran prestadores particulares, esto se mantiene en el último tramo, que corresponde a la disposición final la cual se encuentra concesionada a otro particular.

En lo referente a la recuperación de materiales; esta actividad queda a cargo de personas vinculadas con los choferes de los camiones recolectores de basura; porque según manifestaron en entrevista los encargados del municipio en el Relleno Sanitario, "no se cuenta hasta el momento con un programa que contemple el reciclamiento de materiales en el sitio, aunque si existía la inquietud de implementar un proyecto de este tipo para el año 2000; el cual quedaría a cargo de la empresa y propiciaría un manejo integral de los residuos sólidos"²⁰⁷ y excluiría dependiendo de la eficacia y orientación del proyecto a los trabajadores asociados con los choferes de los camiones recolectores.

²⁰⁴ Loc. cit. entrevista de 15 de febrero del 2000

²⁰⁵ Francisco González Gómez en: "Coloquio sobre la Ciudad de México, *La Experiencia del Primer Gobierno Electo 1997-2000 Balance y Perspectiva.*" Del 6 al 8 de noviembre del 2000. México.

²⁰⁶ La recolección de residuos peligrosos, según queda consignada por el INE es responsabilidad del gobierno federal

²⁰⁷ Entrevista realizada a los encargados del control del Relleno por parte del Municipio de Tlalnepantla, el 11 de febrero del 2000.

En este punto encontramos algunas contradicciones, pues por un lado no se reconoce formalmente por algunos funcionarios municipales cualquier tipo de nexo entre los trabajadores del Servicio de Limpia y los ayudantes que viajan en camiones del ayuntamiento, ya que en entrevista concedida por el Jefe del Departamento de Limpia y Recolección del municipio esté afirmaba: "no se consideran dentro de la nómina municipal a los ayudantes que acompañan a los camiones recolectores",²⁰⁸ y abundaba al respecto "estos ayudantes presentes en los camiones recolectores no perciben ningún salario." Sin embargo, en una entrevista posterior, esta proporcionada por el encargado de la estación de transferencia de San Juan Ixhuatepec, según consta en documentos oficiales "se tienen registrados a 23 ayudantes",²⁰⁹ que desempeñan un papel importante en la clasificación de los desechos y que corresponderían a la prepepena que se presenta en la recolección de la basura domiciliaria antes de llevarla a su destino final. Por otra parte, en el relleno sanitario que sería el último tramo o eslabón que recorre la basura generada en el municipio, la consigna es la de no permitir ningún tipo de pepena dentro de sus instalaciones (aunque no se hacen responsables de lo que pase fuera del sitio). Esto se destaca, debido a que el Director de Servicios Públicos --comentaba que--- "era difícil controlar a todos los ayudantes que al principio se incorporaron (recién se clausuró el tiradero al aire libre) a la Dirección de Servicios Públicos, según había ofrecido la administración de Ruth Olvera".²¹⁰

El equipamiento de la Dirección de Servicios Públicos es el consignado en el cuadro 3.4, donde se muestra que la dirección posee 28 camionetas, utilizadas para la actividad denominada "papeleo" que consiste en recorrer las principales vialidades del municipio y retirar la basura que se encuentre en cada una de las papeleras instaladas²¹¹ y repartidas por todo el municipio. Al respecto la presidenta municipal en su tercer informe de gobierno dice:

"En campañas recurrentes, la autoridad había pedido de dejar de tirar basura en la calle, pero nunca había dispuesto los lugares para hacerlo. En ese entendido, se han colocado 380 papeleras en todo el municipio que son vaciadas dos veces al día, para que realmente sean depósitos al alcance de los usuarios en tránsito".²¹² Esta cifra llama

²⁰⁸ Entrevista realizada al Jefe del Departamento de Limpia y Recolección del Municipio de Tlalnepantla, Junio 18 de 1999.

²⁰⁹ Entrevista realizada al encargado de la Estación de Transferencia de San Juan Ixhuatepec, Junio 26 de 1999.

²¹⁰ Loc. cit. entrevista de 15 de febrero del 2000.

²¹¹ Dato proporcionado por la Dirección de Servicios Públicos.

²¹² H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz. Tercer Informe de Gobierno, Diciembre de 1999, p. 23

la atención, debido a que el nuevo presidente municipal de Tlalnepantla, ha reportado en fecha reciente que se colocaron 400 papeleras en distintos puntos del territorio municipal. Si esta cifra es correcta, el incremento logrado por la gestión 2000-2003 en un lapso de seis meses fue del orden del 105%. Otra de las acciones implementadas en este rubro fue la de ubicar 40 contenedores en la Unidad El Rosario para facilitar la recolección de los desechos domiciliarios.

Cuadro 3.4
Equipamiento de la Dirección de Servicios Públicos

AREA	Vehículos										Maquinaria				
	Automóvil	Camioneta	Volvo	C. Redilas	C. Cisterna	C. Recolector	Tracto Camión	Transfer	Grúa	Total	Microcargador	Retroexcavadora	Barredora	Total	Total Global
Dirección		1								1					1
Administrativa	2									2					2
Operativa		1								1					1
Proyectos															
Abasto y Rastro		1								1					1
Alumbrado Púb.		3			1				14	18					18
Control de Gestión															
Lim. y disp. Des.		28			1	94	2	3		128	1		3	4	132
Mantto. a Vialidades.		6	8	3						17					17
Parques y jardines	1	6	8	1	7					23		1		1	24
Panteones															
Total	3	46	16	5	8	94	2	3	14		1	1	3		
	Total Vehículos			191			Total Maquinaria			5			196		

Fuente: Dirección de Servicios Públicos, Mayo de 1999

Retomando la idea de la gestión 1997-2000, la necesidad de incrementar y mejorar el equipamiento de Servicios Públicos, fue de especial importancia debido a que una de las principales demandas de la población giró en torno a la prestación de los servicios públicos en dicha administración y Ruth Olvera corroboró al decir: "Una de las demandas que más se hicieron sentir entre la población de nuestro municipio cuando

inicio la presente administración fue la urgente necesidad de dar mantenimiento a la infraestructura, así como incrementar la calidad en la atención a la ciudadanía en tareas como la recolección de basura, barrido de calles, poda de árboles (. . .).²¹³

Las acciones que se implementan para lograr cubrir estas demandas tendieron a promover un aumento del gasto en vehículos y maquinaria con el fin de adquirir equipo para la dirección. "En conjunto, el equipo adquirido en el año (1998-1999) suma 38 vehículos, 3 unidades de maquinaria, 67 unidades de equipo ligero y 53 aparatos de radiocomunicación que dan como resultado, una inversión superior a los 19 millones de pesos".²¹⁴

Una inspección ocular de los vehículos recolectores muestra, que un buen número de ellos son de modelo reciente al igual que las camionetas. En cuanto al reporte que hace la presidenta municipal y el documento proporcionado por la Dirección de Servicios se tiene que en suma los camiones recolectores con que cuenta el municipio es de 94, con ellos se atiende al conjunto de la población de las dos zonas en que se encuentra dividido el municipio, para posteriormente trasladar los residuos a las Estaciones de Transferencia de Barrientos y San Juan Ixhuatepec. Con estos vehículos que operan básicamente para la zona oriente se lleva la basura al relleno sanitario, sitio que de momento es la solución con que se busca paliar un poco, el problema de la generación excesiva de desechos sólidos. Los vehículos denominados "transfer" son los que utiliza la estación para que en ellos sean descargadas las toneladas de basura recolectadas por los camiones, "las barredoras son de adquisición reciente y dichos vehículos cuentan con una de las tecnologías más modernas disponibles en este momento para llevar a cabo su función".²¹⁵

Un elemento más que se desprende del cuadro es que el mayor número de unidades del total que conforman a la Dirección de Servicios corresponde al departamento de limpia y disposición, los otros departamentos que cuentan con unidades son los de alumbrado, mantenimiento a vialidades, y parques y jardines con 18, 17 y 23 unidades respectivamente. El otro equipamiento se reparte tomando como lógica la actividad a desarrollar, así en parques que se registra el mayor número de camiones cisterna con 7, mientras que las grúas se concentran en el departamento de alumbrado público.

²¹³ Tercer Informe, loc. cit., p. 22

²¹⁴ Ibid., p. 23

²¹⁵ Entrevista realizada al Jefe del Departamento de Limpia y Recolección del Municipio de Tlalnepantla, Junio 18 de 1999

Una de las interrogantes que surgió en el proceso de la investigación y el trabajo de campo realizado para constatar las condiciones que en que se presta el servicio esta relacionada con los diferentes vehículos que entran al relleno y que no son propiedad del Ayuntamiento de Tlalnepantla, esto originó que se preguntara primero al Jefe del Departamento de Limpia y Disposición del municipio y posteriormente en el Relleno Sanitario, si la llegada de vehículos a todas luces no propiedad del municipio era la señal contundente de la privatización total en el servicio, a lo cual el funcionario --respondió-- "en la actualidad no hay ninguna empresa registrada en el municipio, creada con la intención de proporcionar el servicio de recolección de basura".²¹⁶

Por otro lado, queda entendido que si se llega a proporcionar este servicio por particulares no podrían utilizar las estaciones de transferencia con que cuenta el municipio (a menos que hagan el pago de derechos respectivo al municipio) y mientras alguna de las inmobiliarias o fraccionadoras no entregue el desarrollo al Ayuntamiento, estas son obligadas a proporcionar el servicio de recolección, por medio de la Dirección de Servicios Públicos previa autorización del Ayuntamiento y pago de derechos correspondientes a la tesorería municipal, y si por algún motivo se recurre a que dicho servicio sea prestado por particulares, estos tendrán que cumplir con todas las reglamentaciones y leyes que existen para este tema. Sin embargo, hay que recordar en este punto que la recolección de desechos industriales esta siendo realizada por la Recolectora King Kong, dentro del área que comprende el Estado de México.

Una vez presentado el panorama que guarda el Servicio Público de Recolección de Desechos Sólidos en Tlalnepantla, es necesario incorporar y revisar en este análisis primero: la tendencia creciente a nivel mundial que promueve la *certificación de los servicios públicos* y segundo la imperiosa necesidad de aplicar *indicadores de resultados*²¹⁷ en una cultura como la mexicana, cuya administración pública no esta acostumbrada a medir los resultados alcanzados en cada gestión pública ni a rendir cuentas de su desempeño.

²¹⁶ Loc., cit. entrevista . . . Junio 18 de 1999

²¹⁷ Se utilizaran sólo algunos de estos indicadores debido a la naturaleza de la información, pues no fue posible obtener todos los elementos necesarios para aplicarlos a todo el aparato administrativo. En este sentido en énfasis será en el servicio de recolección y disposición final.

3.4.2.1. Certificación de los Servicios Públicos

La certificación de los servicios se inserta dentro de la lógica de la globalización y homologación de estándares en la producción a nivel mundial, que sirve como elemento par dar fe, acerca del trabajo y la calidad con que se realizó una labor. El éxito de la propuesta fue tal que esta inquietud fue trasladada a la prestación de servicios públicos. Este aspecto, merece atención especial ya que actualmente en México se ha dado un énfasis creciente por lograr la certificación de innumerables actividades y servicios en el ámbito público y privado. No importando que la certificación de los mismos sea un proceso lento y bastante oneroso, esto ha motivado que se opte en muchos casos por certificar únicamente un tramo de la actividad o servicio.

La certificación ISO-9000²¹⁸ distingue varias categorías como son:

- ISO 9001 Es el modelo mas completo; este asegura la calidad en las áreas de diseño, desarrollo, producción, instalación y servicio. Generalmente es aplicado a las compañías de producción que diseñan y construyen sus propios productos. ISO 9001 comprende 20 requerimientos del sistema de calidad.
- ISO 9002 Es aplicado a instalaciones donde los productos son diseñados y el servicio es subcontratado, compañías que adoptan esta norma deben de adherirse a 19 de los 20 requerimientos del sistema de calidad que aparece en el ISO 9001.
- ISO 9003 Tiene un alcance mas limitado. Solo requiere conformidad para la inspección final y procedimientos de prueba, y es mayormente adoptado por laboratorios y distribuidores de equipo. ISO 9003 tiene 16 de los 20 requerimientos de calidad.²¹⁹

Algunos de los beneficios que reporta una certificación de este tipo tienen que ver con:

- Mejoramiento en calidad del proceso pues existe un mayor entendimiento en las tareas de trabajo y en consecuencia se tienen menos partes regresadas, por otro

²¹⁸ ISO 9000 es una serie de normas de aseguramiento de calidad y gestión de calidad. Reconocido globalmente. Son la serie de normas internacionales para los estándares de calidad que dan o proveen una estructura uniforme asegurando la calidad. "ISO" es representada por la "Organización Internacional para la Estandarización con sede en Ginebra, Suiza. Esta organización esta constituida por expertos de mas de 90 países, incluyendo a los Estados Unidos de Norte América que trabajan en cooperación con los negocios para establecer diversos tipos de estándares para el flujo de sus operaciones.

Esencialmente la serie ISO 9000 cubre los procedimientos para los negocios desde el momento en que se diseña el producto hasta que se solicita un pedido, abarcando todo el proceso de manufactura y embarque del producto al cliente.

²¹⁹ Manual de Certificación ISO-9000

lado, se fomenta una reducción de costos por no-conformidad, al disminuir los tiempos de entrega

- Optimización de la estructura de la compañía e integración operacional, al mejorar el conocimiento de los objetivos de la compañía, por lo tanto, se da un mejoramiento en la productividad y eficiencia; al mismo tiempo que las responsabilidades y autoridad quedan claramente definidas.
- Mejoramiento en rastreo hacia las raíces de problemas de calidad, por lo cual se mejora la utilización de tiempo y materiales al formalizar los sistemas asegurando calidad consistente y entrega puntual. Los sistemas documentados proveen una muy útil referencia y herramienta de entrenamiento, pues los errores son rectificadas en etapas tempranas.
- Mejora las relaciones con clientes y proveedores, al tener un mayor control durante los periodos de cambio y crecimiento lo cual propicia una buena imagen de la calidad corporativa, situación que redundará en el incremento de oportunidades potenciales para crecimiento de mercado y ventas y mantener competitividad.

La implementación de este sistema requiere de etapas sucesivas que se van complejizando conforme se acercan al objetivo, uno de los primeros municipios que implementan este sistema es Aguascalientes, pionero en certificar la recolección domiciliar de desechos sólidos con el ISO-9002. Sin embargo, dentro del marco también promovido a nivel mundial del desarrollo industrial sustentable, esto es un desarrollo industrial con tecnologías limpias que reduzcan al mínimo todo tipo de emisiones o descargas de residuos al medio ambiente. Se hace necesaria la certificación no sólo en las normas ISO 9000, la propuesta que actualmente está ganando terreno es la de acompañar a esta serie por las normas ISO 14000, que se enfocan al control integral de la contaminación que provocan las industrias en general.

Estas normas se basan en un enfoque de prevención de la contaminación eficientando procesos y equipos, al mismo tiempo que minimiza el uso de sustancias peligrosas o se sustituyen éstas por otras menos riesgosas obteniéndose una reducción en la generación de residuos de todos tipos, las categorías que presenta esta serie son:

- ISO 14000 y 14001: Sistemas de Gestión Ambiental especifican los componentes de los sistemas de gestión ambiental; en la segunda se incorpora una guía para su aplicación.

- ISO 14010 a 14012: auditoría Ambiental presenta los lineamientos para llevar a cabo una auditoría ambiental, así como las calificaciones de los auditores y la manera de certificarlos.
- ISO 14041 Análisis del Ciclo de Vida de los Productos señala las etapas que debe cubrir el análisis de los impactos a largo plazo de un proceso de fabricación de un producto, lo cual incluye la extracción de materias primas, su transporte, transformación, etc., para finalizar con el impacto que causa el producto al finalizar su vida útil.²²⁰

Con relación a esta nueva dinámica que se ha fomentado a nivel internacional, aún cuando la normatividad ISO es voluntaria, se prevé que las industrias que no la adopten quedarán excluidas para comerciar con los grandes bloques económicos del planeta, como es el caso actual de la Comunidad Económica Europea: "... en donde el cumplimiento de las normas no es obligatorio pero en realidad norman el mercado (...) y a la fecha han sido aceptadas por aproximadamente 120 países incluyendo a México".²²¹ Por tal motivo, se predice a decir de los expertos que sucederá lo mismo con la normatividad de la serie ISO 14000 para el siglo XXI.

El establecimiento de estas normas se lleva a cabo por medio de un programa global que consiste en:

- Revisión de las condiciones actuales de la industria o servicio
- Registro de reglamentos y normas
- Programa de gestión ambiental
- Registro de impactos ambientales, monitoreo y control
- Auditorías del sistema
- Análisis del ciclo de vida de los productos o servicios
- Implantación de la norma y certificación
- Programa de mejora continua²²²

La aplicación de estos sistemas en México es percibida por los funcionarios de la Secretaría de Ecología del Estado de México, dentro de la Dirección General de Normatividad y Apoyo Técnico a los Municipios²²³ como lejana ya que con relación a la

²²⁰ Coronado Maldonado, Margarito y Rafael Oropeza Monterrubio. Manual de Prevención y Minimización de la Contaminación Industrial. PANORAMA, México, 1998 p. 183

²²¹ Coronado Maldonado, loc. cit., p. 53

²²² Ibid., p. 56

²²³ La función principal es brindar asesoría técnica para el manejo de proyectos especiales

posibilidad de que alguno de los 122 municipios que conforman al Estado de México obtuviera la certificación ISO 9000, --respondió-- "es muy remoto que esto se presente, debido principalmente a las condiciones económicas que guarda el Estado y que muestran marcadas disparidades en recursos, manifestó asimismo que la posibilidad más tangible se encontraba en que las empresas concesionarias de los Rellenos Sanitarios buscaran por su lado dicha certificación".²²⁴

Sin embargo, una posible replica a esta postura la presentan los funcionarios del municipio de Aguascalientes²²⁵ que al ser cuestionados por el elevado costo que representa la certificación emprendida. No niegan su alto costo, aunque si puntualizan que la inversión como muestran las cifras fue recuperada en un tiempo récord. La cual se constata al revisar el proceso para la certificación en este estado que se llevo a cabo en tres etapas, la primera cuando se promovió el proceso mayo de 1997, la segunda consiguiendo la auditoria en marzo de 1998 y finalmente la certificación en agosto de 1998.

Algunas de las principales criticas hechas a este proceso como ya se ha mencionado giran en torno al elevado costo que este implica; y el interés excesivo en buscar una aprobación internacional para decir que se esta haciendo bien y finalmente, pero no por ello menos importante el olvido a decir de algunos críticos de la filosofia del servidor público. Sin duda, este es un tema de debate, pero si se ve fuera de apasionamiento, tiene un doble beneficio recurrir a este tipo de certificación, por un lado y --tal vez el más importante-- se promueve la eficiencia y eficacia que van unidas a un servicio público de calidad y son incrementadas considerablemente al implementar este tipo de acciones, lo cual redundo en un mejor ambiente, salud y confianza de la población en su gobierno, además de que debido a los monitoreos que se realizan por visitadores internacionales,²²⁶ los prestadores del servicio están obligados a continuar manteniendo un alto estándar en dicha prestación, pues de lo contrario pierden el certificado; segundo el hecho de que se cuente con una certificación válida a nivel internacional promueve el desarrollo del municipio en dos vías: 1) la inversión directa que genera empleos en la industria tradicional y 2) fomento del turismo nacional e internacional hacia la entidad por considerarla segura, atractiva y limpia.

²²⁴ Entrevista realizada el 8 de octubre de 1999

²²⁵ Cuarto Congreso CLAD del 19 al 22 de octubre de 1999. Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.

²²⁶ Los visitadores internacionales son miembros de la Organización Internacional para la Estandarización con sede en Ginebra, Suiza, la cual esta constituida por expertos de mas de 90 paises.

Para la actual gestión municipal (2000-2003) las condiciones están dadas para buscar la certificación ISO 9000, en el Servicio de Limpia por la calidad total con que se realiza esta actividad, además de que en el ámbito regional y estatal se argumentó por parte del presidente municipal que la ciudad es reconocida como la más limpia.

3.4.2.2. Indicadores de resultados

Para Cabrero Mendoza, el diagnóstico de eficiencia busca detectar cuál es el nivel o los niveles de eficiencia con los que esta funcionando la administración municipal en su conjunto. Para esta revisión se requiere "visualizar el manejo de los diferentes tipos de recursos (financieros, humanos, técnicos, materiales) en las diversas actividades (administración interna, prestación de servicios, programas específicos), y relacionarlos con los diversos tipos de productos que se están generando (servicios ofrecidos, usuarios atendidos, tramites realizados, recursos liberados, etcétera)".²²⁷

En el caso que nos ocupa se hace necesaria la incorporación de algunos de los principales indicadores para medir la eficiencia del servicio de recolección y por ello se retoman los propuestos por Enrique Cabrero Mendoza,²²⁸ además de los que presenta el ILPES con relación al control de gestión de evaluación de resultados, para finalmente contrastarlos con los que reporta el municipio en la materia específica. En este punto es importante aclarar que un indicador de eficiencia es la expresión de medida de un atributo. Los *indicadores de resultados* son la expresión de medida de los atributos que informan adecuadamente sobre los resultados que se quiere evaluar. Es deseable que los indicadores cumplan con la característica de ser:

- **Medibles:** para poder verificar en realidad su grado de cumplimiento. La medición puede ser cuantitativa o cualitativa.
- **Disponibles:** deben encontrarse en algún sistema de información, o alguien debe de asumir la responsabilidad de proveerlo con las características exigidas para utilizarlos como instrumentos de evaluación: agregación, frecuencia y cobertura.
- **Determinantes:** seleccionados o configurados de manera que sean los que mejor expresen la naturaleza del resultado objeto de medida. Se sugiere por otra parte que los indicadores sean pocos para así facilitar su integración o ponderación.²²⁹

²²⁷ Cabrero Mendoza, op. cit., p. 41

²²⁸ Ibid., p. 68

²²⁹ ILPES, Control de Gestión y Evaluación de Resultados en la Gerencia Pública p. 23

Al aplicar esta lógica, en la evaluación del servicio de recolección se encuentra que algunas de las acciones que realizó la Dirección de Servicios Públicos, encajan perfectamente con una gestión eficiente y control del trabajo realizado. Sobre todo si se parte de una afirmación hecha por el Director de Servicios que tiene que ver con la inexistencia de cualquier tipo de control o medida sistematizada en la prestación del servicio.²³⁰

De este modo, el planteamiento inicial de la dirección fue el de introducir por medio de un sistema de información que denominó "Atlas de Equipamiento Urbano y Servicios Públicos Municipales", los elementos necesarios que mostraran el universo y la situación que guardaba el municipio en cuanto a los servicios públicos en un momento dado; como lo evidencia el reporte de equipamiento en donde se consignan desde los topes y luminarias existentes, pasando por el número de árboles y bancas hasta llegar al estimado de habitantes, calles y vialidades por delegación.

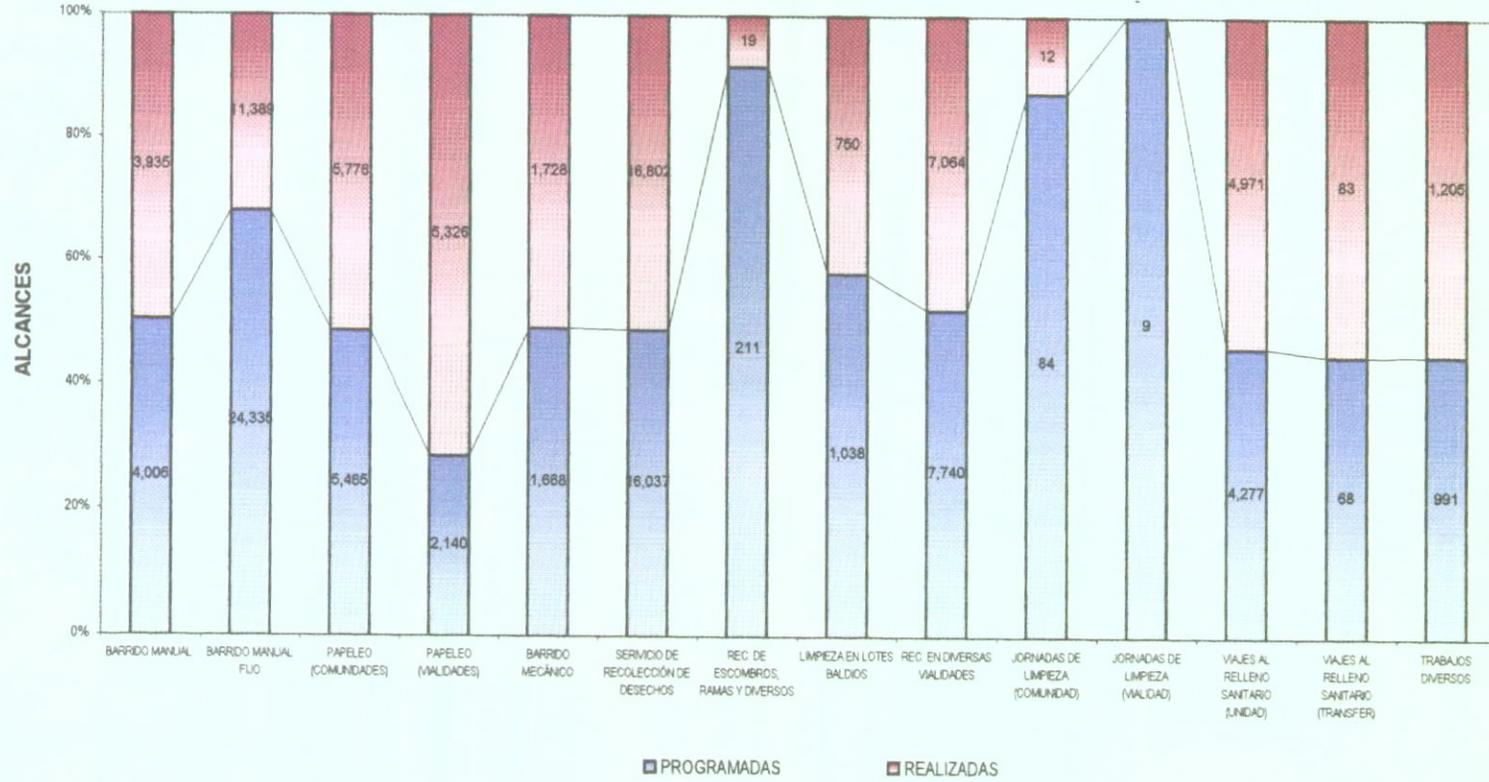
En este mismo reporte, se incluye al final una sección se refiere al servicio de recolección, aunque en el mismo no se registran cifras y se incluyen notas aclaratorias en las que se marque la regularidad con que se presta el servicio (diario o terciario), y zonas en las que se realiza el barrido ya sea manual o mecánico vialidades primarias y secundarias respectivamente.

Para el servicio de recolección se aplican otro tipo de evaluaciones y controles que como aclaró el Director de Servicios "no son un indicador de eficiencia," como los manejados por Cabrero Mendoza, aunque si sirven para mostrar como se ha trabajado. En este caso y tomando como base el POA (Programa Operativo Anal), se entrega de forma mensual el reporte denominado "Evaluación de Metas y Acciones 2000" que contiene las cuatro principales actividades de la Dirección como son: alumbrado público, mantenimiento a vialidades, parques y jardines y limpia y disposición de desechos. Este reporte concentra en seis columnas la clave, denominación de la actividad, unidad de medida, actividades programadas y realizadas y en la última columna muestra información que refiere las desviaciones positivas o negativas que se presentaron en cada actividad.

²³⁰ Esta información se debe de tomar con reserva, pues como se ha mostrado en algunos cuadros la gestión 1994-1996 reporta el número de toneladas recolectadas, camiones disponibles y personal para llevar a cabo la tarea.

Gráfica 3.1

EVALUACIÓN MENSUAL DE METAS-ACCIONES
LIMPIA Y DISPOSICIÓN DE DESECHOS



Fuente: Dirección de Servicios Públicos
Febrero del 2000

Para limpia y disposición se tienen contempladas once actividades que incluyen: barrido manual, barrido manual fijo, papeleo (comunidades), papeleo (vialidades), barrido mecánico, servicio de recolección de desechos, recolección de escombros, ramas y diversos; limpieza en lotes baldíos, recolecciones diversas en vialidades, jornadas de limpieza en comunidades y vialidades, viajes al relleno sanitario (unidades y transfer) y trabajos diversos. De las cifras que arroja este conjunto de actividades se elabora una gráfica 3.1 en que se muestra de manera esquemática el grado de cumplimiento de cada labor.

La gráfica 3.1 representa un corte temporal al mes de enero del 2000, donde se especifican las cifras que arroja la actividad de recolección de desechos para el periodo en cuestión que en este corte marca un saldo negativo, ya que de las once acciones propuestas siete de ellas reportan una desviación negativa entre lo programado y lo realizado, el caso más significativo se presenta en el barrido manual fijo que muestra una desviación de (53.2%), las otras desviaciones son el barrido manual (1.8%), recolección de escombros, ramas y diversos (91%), limpieza en lotes baldíos (27.7%), recolecciones diversas en vialidades (8.7%) y jornadas de limpieza en comunidades y vialidades con (85.7% y 100%) respectivamente. Un instrumento más que utilizó la Dirección de Servicios es el formato denominado "Control del Servicio de Recolección de Desechos Sólidos Municipales" (véase anexo), donde aparecen consignadas las características de la unidad: número económico, tipo de camión, marca, modelo, capacidad de recolección, y las veces que se dota de combustible a la unidad.

En otra parte del formato se detallan las comunidades que atiende, hora de inicio y de terminación de cada viaje,²³¹ promedio de habitantes atendidos, tiempo de recolección, toneladas recolectadas diariamente, kilómetros recorridos; además de la frecuencia y tipo de servicio. Como información adicional se incluyen los nombres del operador del vehículo y los auxiliares que viajan con él.

Este control se apoya de manera gráfica con los mapas que para tal efecto se han diseñado de cada una de las rutas de recolección, instrumentados por el municipio y que muestran en la cartografía desarrollada por el INEGI, el lugar específico de inicio y fin de recorrido, el flujo y límite de la ruta y las paradas que hará el camión en su trayecto.

²³¹ Sólo se consignan dos viajes ya que cada uno de los recorridos en promedio dura cinco horas y media.

Como se puede observar, este tipo de controles que ha establecido la Dirección de Servicios Públicos, son el antecedente perfecto para la elaboración sistemática y más en forma de los indicadores de eficiencia. Así lo reconoce el Director de Servicios, al ser cuestionado acerca de los indicadores que utilizaban para medir la eficiencia en la prestación de servicios del municipio --apunta-- "en la actualidad la meta principal es satisfacer la expectativa de los servicios que se proporcionan, por ello se pretende eficientar los mismos, elevando así los estándares de calidad establecidos, evitando por otro lado los vicios que paralizan el eficaz cumplimiento de las funciones asignadas al municipio, y que lleva de manera lógica a un mejor cuidado de los recursos. En este sentido, los indicadores que operan para Tlalnepantla no son del todo formales, ya que la propia Dirección los ha implementado poco a poco, a reserva de ver su efectividad a la hora de lograr un control sobre los rendimientos que se dan dentro su administración, uno de los retos para el municipio así lo --consideró el funcionario-- es la implementación de las normas internacionales ISO-9000 e ISO-14000, mismas que serían la culminación de todos los esfuerzos realizados",²³²--concluyó--.

Sin embargo, y a pesar de lo prometedores que pueden parecer estos controles no es posible aplicarlos todavía, debido principalmente a la insuficiencia de la información en el sistema, pues aún falta incorporar bastantes "Controles del Servicio de Recolección de Desechos Sólidos" para las unidades que prestan el servicio y de algunos de los que están previamente recabados presentan espacios en blanco en rubros de importancia para obtener los indicadores.

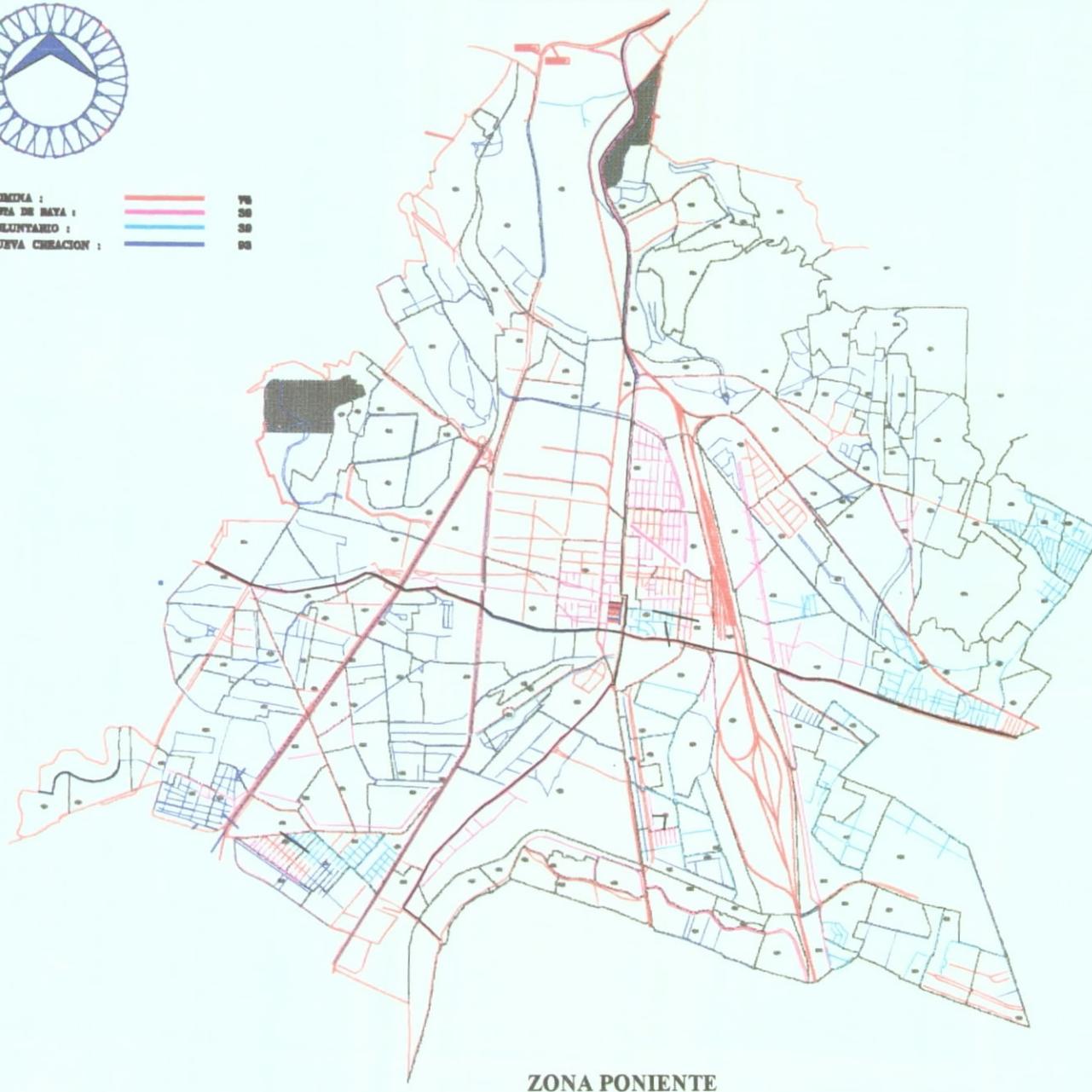
En cuanto al sistema este presenta fallas, una de ellas se ubica en la sección gráfica de cada una de las rutas, las cuales se hallan incompletas y se duplican en ocasiones. Sin embargo, lo recuperable de la parte gráfica, es la esquematización que se ha hecho del área que atiende cada uno de los empleados en el barrido manual por categoría de empleado: nomina, lista de raya o voluntariado mapas 3.1, 3.2.

²³² Loc. cit. entrevista de 15 de febrero del 2000

Mapa 3.1
ZONAS DE BARRIDO REAL



NORMA :		76
LETA DE BAZA :		30
VOLUNTARIO :		30
NUOVA CREACION :		00



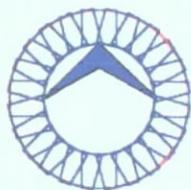
MUNICIPIO
DE
TLALNEPANTLA
DE BAZ

Fuente: Atlas de Servicios y Equipamiento
Municipal de Tlalnepantla de Baz, 2000.
(Basado en Cartografía del INEGI)

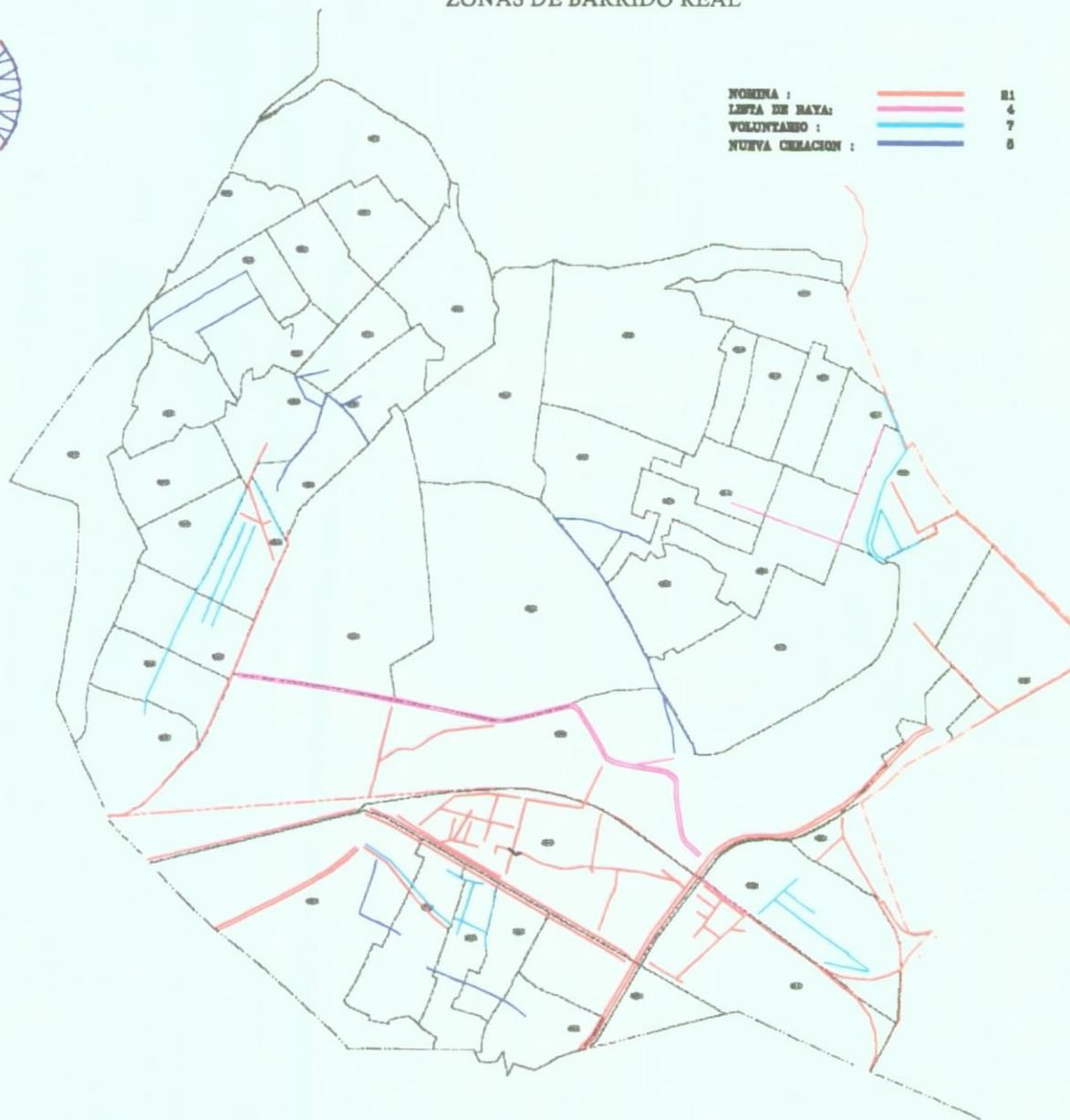
Elaboró: Rocío Morales Loperena

ZONA PONIENTE

Mapa 3.2
ZONAS DE BARRIDO REAL



MODERNA :		81
LEFIA DE MAYA:		4
VOLUNTARIO :		7
NUOVA CREACION :		8



MUNICIPIO
DE
TLALNEPANTLA
DE BAZ

Fuente: Atlas de Servicios y Equipamiento
Municipal de Tlalnepantla de Baz, 2000.
(Basado en Cartografía del INEGI)

Elaboró: Rocío Morales Loperena

ZONA ORIENTE

Mapa 3.3
RUTAS DE RECOLECCIÓN DE DESECHOS SÓLIDOS



MUNICIPIO
DE
TLALNEPANTLA
DE BAZ

Fuente: Atlas de Servicios y Equipamiento
Municipal de Tlalnepantla de Baz, 2000.
(Basado en Cartografía del INEGI)

Elaboró: Rocío Morales Loperena

ZONA PONIENTE

Mientras que en los mapas 3.3 y 3.4 muestran en forma general las rutas de que constan las dos facciones del municipio.

De la revisión de instrumentos que propone la Dirección de Servicios Públicos, vemos que al menos por el momento cumplen con dos de los tres requisitos mínimos para que un indicador sea viable. Pues el reporte y control son medibles ya sea en forma cuantitativa o cualitativa, están disponibles, pues se encuentran en un sistema de información y pueden ser agregados o medidos en frecuencia y cobertura (aunque tal vez en este punto sería muy valioso realizar una actualización sistemática al paquete de información); faltaría pulir la parte que corresponde a los determinantes. Así se podría efectuar un control de la gestión que se realiza y verificar al mismo tiempo los indicadores de producción y eficiencia que incluyen: área o longitud de calles barridas, toneladas de basura recogida, toneladas de residuos sólidos dispuestos en el relleno sanitario, toneladas recogidas por persona, área de calle barrida por obrero, número de recolectores por funcionarios de oficina, frecuencia de recolección domiciliaria, tonelada-kilómetro por vehículo recolector y costo por tonelada recogida y dispuesta. Además de evaluar el logro de objetivos considerando: *estado de limpieza de las calles, estado de limpieza del espacio público; cultura de limpieza sembrada en la ciudadanía; y grado de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento del sistema.*²³³

Al respecto en el tercer informe se puntualizan algunas de las acciones realizadas por la Dirección quedando así: ". . . únicamente de barrido mecánico diario se recorren 156 kilómetros, se recorren 76 rutas de recolección de basura²³⁴ y se barren manualmente más de 49 kilómetros diariamente en todo el municipio. Esto lo hace un grupo de 389 trabajadores divididos en tres turnos (. . .)".²³⁵ Sin embargo, como se muestra en el mapa de barrido manual real, este reporta un total de 75 personas que pertenecen a la nomina del municipio y que cubren 72 rutas de barrido manual diario, lo que representa un total de 220,550 mts. y arroja un promedio por persona de 2,940 mts. La lista de raya tiene a 39 personas que cubren 32 rutas y reportan un promedio de barrido diario de 2,435 mts. por trabajador. El voluntariado²³⁶ cuenta con 39 personas que recorren un número similar de rutas y barren 104,850 mts. siendo el promedio de barrido por persona de 2,688 mts. La situación que se reporta para la zona poniente es diferente ya que sólo cuenta con 33 rutas de barrido manual diario que se cubren con 21 personas

²³³ ILPES, op. cit., p. 18

²³⁴ Véase mapas de rutas de recolección Zona Oriente y Poniente

²³⁵ Tercer Informe de Gobierno, loc. cit., Diciembre de 1999, p. 23

²³⁶ El voluntariado, es una clasificación adicional que hace gobierno municipal para mantener un control más real de las acciones realizadas por este grupo.

de nomina, 4 de lista de raya y 7 pertenecientes al voluntariado y arrojan cifras de 48,329 mts., 3,800 mts. y 16,950 mts, respectivamente con un promedio de 2,329, 3,800 y 2,421 mts. en su recorrido diario.

La comparación entre las dos zonas muestra un mejor desempeño de los trabajadores asignados a la zona poniente. La agregación de las cifras del municipio de Tlalnepantla muestra discrepancia con lo que reporta la alcaldesa, pues el total de kilómetros barridos diariamente según esto sería de apenas 36, contra los 49 a los que ella hace alusión. La discrepancia en la cifra se compensa con otros dos mapas en donde se consignan las rutas de nueva creación, 93 para la zona poniente y 5 para oriente, con las cuales se da una mayor cobertura de este servicio al municipio. En caso de que esta sea la explicación, una cuestión que no resulta clara es el tipo de personal con que se cubren las mismas.

Situaciones como la anterior, en las cuales la información no se proporciona oportunamente tienen efectos adversos para cualquier gestión. Esto se pone de manifiesto, cuando se aplican instrumentos que midan la percepción de la ciudadanía acerca del desempeño mostrado por la administración de Tlalnepantla, en este caso eso se hizo con la denominada Evaluación de la gestión municipal para elevar la capacidad del gobierno. El caso de Tlalnepantla de Baz. instrumento aplicado al inicio del periodo 1997-2000.

Los resultados que se obtuvieron de esta medición indican que: "se encontró que el 38% de la población percibe que la administración municipal ha mejorado, existe un 22% que cree que la situación del municipio se mantiene igual de bien a como se encontraba en la administración pasada (. . .) asimismo, el 20.3% de la población piensa que la situación del gobierno municipal, sigue igual de mal a como estuviera bajo el gobierno anterior; mientras que cerca del 13% de los entrevistados percibe que el funcionamiento del municipio ha empeorado; existe una parcela de 7% que no se manifiesta en ningún sentido".²³⁷

Tomando como base la misma encuesta, pero ahora referida a los servicios públicos calificados por su mejoramiento. Se encuentra: "en primer lugar que el servicio de recolección de basura es visto por el 21% de la población como el servicio público que más ha mejorado con respecto al gobierno anterior; le siguen en importancia el

²³⁷ Pedro Martínez, Murilo Kuschick y Héctor Javier Vázquez. Evaluación de la gestión municipal para elevar la capacidad del gobierno. El caso de Tlalnepantla de Baz. En Gestión y estrategia / No.15 / Enero-Junio, 1999 / UAM-A.

alumbrado público 19.47% y algo lejos el drenaje con 10.38%. Es importante hacer constar que tales calificaciones deben variar según las delegaciones y colonias en donde se realizó la investigación, debido a que en las distintas partes del municipio padecen y viven necesidades y problemas diversos".²³⁸

Por otro lado, se hace necesaria además de una evaluación que atienda de manera específica a los indicadores y mediciones de eficiencia, una evaluación social de resultados, la cual se refiere a los impactos que dan sobre la comunidad y el medio ambiente. Sin embargo, este impacto sobre la comunidad y el medio ambiente tampoco cuenta con una medición no sólo adecuada sino constante, por lo que sólo se toma como referencia el grado de demandas que tenga la ciudadanía con respecto a un problema.²³⁹

Otros indicadores señalados para evaluar la eficiencia son los de Cabrero Mendoza, que recupera el concepto de eficiencia en la prestación de los servicios públicos y propone los indicadores que para tal fin son necesarios, aunque en el estudio que realiza, él entra de manera más específica a la forma en que los mismos se van a construir como queda mostrado en el cuadro 3.5 y que guardan mucha similitud con los propuestos por el ILPES.

No cabe duda, que la propuesta de Cabrero es interesante y abarca un espectro más amplio en la evaluación de los servicios públicos pues los incluye en conjunto. Sin embargo, una limitante de estos es (al menos por el momento) que no se pueden aplicar de manera aislada ya que insiste en que se comparen resultados con otros municipios (debe de pensarse en este punto que son municipios con características generales similares), lo cual es difícil dado el diferenciado grado de avance y sistemas de información que se tiene para el control de la gestión realizada por cada ayuntamiento.

²³⁸ Pedro Martínez, loc. cit.,

²³⁹ Esta situación se hizo patente recientemente en el "VII Congreso de Obras y Servicios Públicos 2000" organizado por la AMMAC²³⁹, foro en el cual se abordó de manera específica dentro de un panel el manejo del servicio público de recolección y disposición final de basura, tarea que con la reforma al artículo 115 ha sido depositada en manos de los municipios (sólo como nota aclaratoria, la mayoría de los municipios participantes de filiación panista estaban representados por directivos de las áreas involucradas).

Cuadro 3.5

INDICADORES PARA EL DIAGNÓSTICO DE EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Indicador	Parámetro de Evaluación
Recolección de Basura Eficiencia de la recolección = toneladas recolectadas / viajes realizados Eficiencia financiera = gastos totales/ ingresos totales Eficiencia administrativa = gasto corriente/ingresos/ingresos totales Rentabilidad = gastos totales/cuotas de recuperación Cobertura = Toneladas recolectadas por habitante	Recolección de Basura Grado de Cobertura Equilibrio, déficit o superávit del servicio Transferencias Equilibrio déficit o superávit del servicio Comparar con otros municipios
Alumbrado Público Lámpara en funcionamiento/total de lámparas instatadas Número de lámparas por habitante # de lámparas en el año de análisis/ # de lámparas del año anterior Lámparas instaladas /número colonias o barrios Gastos totales/ ingresos totales Gastos totales / cuotas de recuperación	Alumbrado Público Eficiencia del servicio Cobertura comparara con otros municipios Incrementos en la cobertura Diferencial en la calidad del servicio Equilibrio, déficit o superávit del servicio Equilibrio, déficit o superávit del servicio
Agua Potable Tomas totales de agua/número total de viviendas Tomas de agua por habitante Porcentaje de incremento con respecto al año anterior Gastos totales/total de cuotas de recuperación	Agua Potable Relación de cobertura Comparar con otros municipios Porcentaje de incremento en la cobertura Equilibrio, déficit o superávit del servicio
Mercados y Tianguis Total de mercados/total de población Número de tianguis/total de la población Gastos de mantenimiento/cuotas de recuperación	Mercados y Tianguis Relación de cobertura Relación de cobertura Equilibrio, déficit o superávit del servicio
Rastro Número total de rastros/total de ganado sacrificado Gastos de mantenimiento/cuotas de recuperación	Rastro Relación de cobertura Equilibrio, déficit o superávit del servicio

Fuente: Cabrero (1995, pp. 362 y 363)

No obstante, si se observan los mapas 3.1 y 3.2 el alcance y la cobertura en la recolección de basura es bastante amplio. Estos mapas se complementan con los cuadros 3.6 y 3.7 que son el resultado de tomar una pequeña muestra de las rutas de recolección existentes en el municipio, la utilización de estas y no otras rutas se debe a que la información no era suficiente para aplicar estos indicadores, incluso de los parámetros que propone Cabrero sólo se toman dos y corresponden a la eficiencia y la cobertura del servicio.

Así tenemos que la Zona Oriente cuenta con dieciséis rutas de recolección de residuos sólidos municipales, cubiertas por medio de trece camiones, ocho con capacidad de 6,000 Kg. y 5 cuya capacidad es de 10, 000 Kg.; el promedio de viajes reportados por cada uno de ellos es de dos viajes.²⁴⁰ Aunque como evidencia el cuadro 3.7 de una muestra de seis unidades que prestan el servicio en la demarcación, la antigüedad promedio por vehículo es de 7.1 años, en cuanto al servicio este se proporciona, en la

²⁴⁰ Aunque como ya se mencionó, la generación de basura es atravesada por múltiples factores, lo cual incide en el monto total de residuos, en este sentido tenemos que el clima y temporada del año son determinantes, sin embargo, según se reporta por parte del encargado de la Estación de Transferencia de San Juan, los operadores de los vehículos no realizan más de dos viajes al día por ruta.

mayoría de los casos diariamente aunque dos unidades (con más antigüedad) reportan un servicio terciado.

El indicador de eficiencia, que resulta de la relación entre kilogramos recolectados y el número de viajes oscila entre 3,050 a 5,550, con una media de 4,118 Kg., recolectados por viaje; la cobertura que resulta de dividir los kilogramos y el número de habitantes atendido se ubica entre los 660 gr. a 1.88 Kg. que son las cifras extremas, aunque el promedio es de 1.16 Kg. diarios de basura por habitante.

Un dato importante que debe ser considerado, es el tiempo promedio utilizado por unidad para prestar el servicio, desde la recolección hasta a la disposición final en el relleno; la cifra promedio reportada por la muestra es de 9 horas con 20 minutos. Otra relación que se puede obtener con estas cifras, es la kilogramos recolectados y los kilómetros recorridos, esta relación reporta un promedio de recolección de 164.7 Kg. de desechos por kilómetro recorrido por unidad, contra los 166.5 Kg. de la Zona Poniente y representa un pequeño incremento de efectividad.

Referente a la capacidad promedio de la mayoría de los camiones, esta se ve superada y aunque la cifra sin duda es alentadora, se debe tomar con reserva debido a que el uso intensivo que se hace del equipo a la larga va a redundar en un detrimento de la eficiencia, ya que --según reportaba el encargado de la zona oriente-- "son constantes las descomposturas que se presentan". Esto sin duda propicia que las cifras presentadas sean tomadas con cautela, pues para efectuar el cálculo sólo se utilizó una pequeña muestra.

En cuanto a las rutas que existen en la Zona Poniente estas son 60 si atendemos a las cifras reportadas en el Atlas de Equipamiento Urbano del municipio, aunque la alcaldesa hablaba de 76 rutas en operación. El número de camiones asignados a esta zona es de 81,²⁴¹ el promedio de viajes es variable ya que se toma como base el estado general de vehículo y su antigüedad, por ello los camiones más antiguos en general sólo tienen un recorrido diario e incluso en estos se aumenta considerablemente el tiempo de recolección llegando hasta las 8 horas. Se encuentra además que existe relación entre el tamaño de la ruta y la capacidad del camión recolector.

²⁴¹ La cifra se obtiene de tomar como base el universo que reporta la Dirección de Servicios Públicos en el cuadro 3 y de restar el número de camiones que prestan su servicio en la zona oriente.

Cuadro 3.6 y 3.7

Zona Poniente

Unidad	Modelo	Tipo Servicio	No. de Viajes al Día	Kilogramos Recolectados (Promedio)	Promedio Kilometros Recorridos	Tiempo de Recorrido (Hrs. Prom.)	Habitantes Atendidos (Promedio)	<i>J a d i c o r e s</i>	Eficiencia Kg./Viajes	Cobertura Kg./Hab.	Km./ Kg.
LT-013	1994	Terciado	2	9,200	50.0	9.0	13,195		4,600	0.7	184.0
LT-029	1996	Diario	1	7,900	35.0	7.1	7,145		7,900	1.1	158.0
LT-046	1998	Terciado	2	9,100	46.0	10.4	11,414		4,550	0.8	182.0
LT-113	1999	Diario	2	9,300	33.5	9.1	9,248		4,650	1.0	186.0
LT-119	1999	Diario	1	7,100	40.0	9.5	8,761		7,100	0.8	142.0
LT-120	1999	Diario	2	7,350	40.0	10.2	8,288		3,675	0.9	147.0
Promedio				8,325	40.8	9.2	9,675		5,413	0.88	166.5

Zona Oriente

Unidad	Modelo	Tipo Servicio	No. de Viajes al Día	Kilogramos Recolectados (Promedio)	Promedio Kilometros Recorridos	Tiempo de Recorrido (Hrs. Prom.)	Habitantes Atendidos (Promedio)	<i>J a d i c o r e s</i>	Eficiencia Kg./Viajes	Cobertura Kg./Hab.	Km./ Kg.
LT-023	1985	Diario	2	7,411	40.0	7.5	11,194		3,706	0.7	148.2
LT-032	1985	Diario	2	6,100	35.0	9.6	3,245		3,050	1.0	122.0
LT-037	1995	Terciado	2	11,100	54.0	9.1	7,884		5,550	1.4	222.0
LT-042	1988	Terciado	2	10,500	15.0	10.1	13,568		5,250	0.8	210.0
LT-068	1995	Diario	2	6,700	17.0	8.3	9,861		3,350	0.7	131.0
LT-112	1999	Diario	2	7,600	25.0	10.1	1,935		3,800	1.5	152.0
Promedio				8,235	41.0	9.2	8,448		4,118	1.16	164.7

Fuente: Elaboración propia con datos del Atlas de Equipamiento Urbano y Servicios Públicos Municipales

Sin embargo, atendiendo al cuadro 3.6; de seis unidades, dos proporcionan el servicio en forma terciada, la edad promedio del parque vehicular para la zona es de 2.5 años, el indicador de eficiencia o cantidad de desechos recolectados por viaje, presenta una cifra promedio de 5,413 Kg., en cuanto a la cobertura (Kg./hab.), esta da un promedio de 0.88 gr. por habitante cifra que también indica la generación de basura diaria por habitante en el municipio.

El tiempo y el número de kilómetros recorridos por cada unidad son similares en las dos zonas; al igual que el tiempo de recorrido que es de 9.2 hrs. Se tiene un promedio de 40.8 y 41 kilómetros respectivamente para la zona poniente y oriente. La cifra promedio de tiempo recorrido que se reporta es alta; aunque esto se debe a las continuas paradas que hacen los camiones recolectores y se ve afectada también por la amplitud de la ruta asignada. Este tipo de servicio, como muestra el reporte correspondiente requiere dotar a los camiones de combustible dos veces por semana, aunque no se especifica en forma exacta los litros que se destinan a cada unidad, dato que de conocerse permitiría establecer un parámetro de rendimiento de Km./combustible.

Las cifras que se obtienen de cada zona muestran diferencias e índices favorables (al menos en esta pequeña muestra) para la Zona Poniente de Tlalnepantla. En donde el promedio de basura recolectada es mayor en un 31.4% hablando comparativamente. El promedio de desechos generados por habitante arroja una cantidad menor en la Zona Poniente y esta aumenta un 25% en la Zona Oriente, esta cifra permite pensar que este considerable incremento puede deberse a que en la Zona Oriente el número de industrias es mayor que en la otra parte del municipio, aunque la cantidad promedio de habitantes atendidos es menor en la zona oriente pues estos son 8,448 contra los 9,675 del poniente.

Por otra parte, la dificultad para establecer comparaciones entre municipios se reconoce tanto por académicos como por funcionarios y esta queda manifiesta en la encuesta hecha a nivel nacional por Rodolfo García Del Castillo, quien aplica un análisis estadístico de la gestión municipal. El diseño de la muestra incorpora dos criterios de estratificación: el nivel de desarrollo y la regionalización considerando además tres grandes estratos alto, medio y bajo, que arroja una muestra representativa de 85 municipios. A los cuales se les aplicó un cuestionario que evalúa categorías de análisis como cobertura y calidad de los servicios; integrando en ellas la perspectiva de eficiencia, eficacia y rentabilidad.

De esta encuesta, sólo se recuperan algunos de los indicadores que hacen referencia a la prestación del servicio de limpia y recolección. Para la calidad de los servicios se evaluó la eficiencia en términos del cumplimiento de los programas operativos anuales, la eficacia a partir de no necesitar de apoyos financieros para el cumplimiento de metas; en cuanto a la rentabilidad se toma como base el grado de recuperación de la inversión (se consideró ideal una recuperación del orden del 60%); finalmente la existencia de estándares y normatividad que dan los marcos para la prestación del servicio. "Las cifras que se desprenden para el servicio de limpia muestran un grado de cumplimiento de metas en un porcentaje de 76.2%; el 69.1% no necesita recursos extras para cubrir los programas propuestos; el 92.4% no recupera la inversión inicial y sólo un 35.9% de la muestra municipal presenta la existencia de estándares o marcos normativos que regulen la prestación del servicio. Lo cual representa el estrato más bajo ya que a medida que se baja las cifras cambian".²⁴²

Estos resultados se pueden aplicar fácilmente, en el municipio de Tlalnepantla, pues la atención prestada a construir indicadores de eficiencia o al menos controles que permitan no desviarse del objetivo inicial es reciente. La promoción y desarrollo de controles viene dada también desde el nivel estatal por el gobierno del Estado de México a través de documentos como el denominado IMROM (Informe Mensual de Origen y Aplicación de Recursos. Un documento adicional es IGO (Informe General de Obra), donde se muestra el grado de avance que presenta una obra. Estos dos controles son los principales instrumentos que se manejan dentro de la Dirección para un manejo más eficiente de sus recursos.

La recolección de los desechos sólidos como se ha evidenciado a lo largo del presente trabajo hace necesaria una implementación de estrategias que manejen el problema con un horizonte temporal más amplio, dada su magnitud e importancia. Por tal motivo, es prioritario elaborar objetivos estratégicos que orienten las acciones a seguir y determinan las formas de control. Una forma de establecer este tipo de objetivos es la que propone el ILPES y queda planteada en el cuadro 3.8. Este tipo de control estaría acorde con la propuesta hecha dentro del Programa de Modernización de la Administración Pública, en lo referente a la implementación de mecanismos de medición y evaluación del desempeño que se aplica de manera específica a la recolección, disposición de los desechos, la educación y participación de la comunidad.

²⁴² García del Castillo, loc. cit., p.167

La claridad en los objetivos de área y estratégicos facilita la consecución de las metas programadas a corto, mediano y largo plazo. Por otro lado, una vez identificados los principales objetivos, podría procederse a realizar una conexión entre objetivos e indicadores de eficiencia. Los resultados desprendidos de este cruce, permiten dentro del esquema de gerencia pública, la oportuna corrección de desviaciones a las metas propuestas, asimismo estos constituyen un instrumento eficaz para aprender del éxito o fracaso, pues el primero facilita la asimilación de los factores de optimización mientras que el segundo auxilia a la hora de evitar los errores pasados. No obstante, la aplicación de este instrumento en forma sistemática es aún incierta debido a los múltiples factores que inciden.

Cuadro 3.8

Objetivos de los Indicadores de Eficiencia

Objetivos de Área	Objetivos Estratégicos		
	Mejorar la calidad del ambiente local	Mantener limpio el espacio público	General cultura ciudadana de limpieza
<ul style="list-style-type: none"> • Optimizar la disposición final • Establecer programa de reciclaje • Optimizar la recolección • Educar a la comunidad 	X X	X X X	X X

Fuente: ILPES 1999

Finalmente dentro de la recolección de desechos sólidos, la construcción de este tipo de instrumentos, resulta interesante en la medida que por medio de ellos y a través de un pequeño esfuerzo por parte de la gestión se conjuntan los elementos más importantes a considerar a la hora de prestar un servicio público y realizar la evaluación del mismo. Sin embargo, una vez más en este punto aparece la fuerte carga del "deber ser" ya que el cuestionamiento que surge no esta referido a la validez del instrumento planteado, sino más bien, al compromiso que la puesta en marcha de este significa. Pues como se puede observar en la matriz propuesta, se considera un amplio espectro de elementos y de puntos que cubren los aspectos más relevantes en distintas esferas: como son el espacio local, la sociedad civil y las empresas. Matriz a la cual es muy difícil darle una salida o solución válida para todos, dados los intereses que se manejan y entran en juego.

CAPÍTULO IV

DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS SÓLIDOS MUNICIPALES

CAPITULO 4 DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS SÓLIDOS MUNICIPALES

Podemos ubicar como recurrente a lo largo de la historia de la humanidad el problema de la disposición de desechos sólidos, por otra parte, este se hace más evidente en las ciudades y zonas metropolitanas, debido a que en ellas se concentra una importante cantidad de personas que generan desperdicios diariamente. Por residuos urbanos se entiende que son aquellos generados por cualquier actividad en los núcleos de población o zonas de influencia. Esto implica que los residuos sólidos urbanos son algo más que los residuos generados a escala doméstica, pues deben de contemplarse las demás actividades generadoras de los mismos en el ámbito urbano.²⁴³

En cuanto a la cantidad de residuos generada por persona diariamente estos varían considerablemente: las cifras van desde los 800 gr. a 1.4 Kg., aunque esta cantidad se modifica, por diversos parámetros que inciden en su generación como son: nivel y modo de vida, así como el movimiento de la población, época del año e incluso clima.

Actualmente se calcula que un porcentaje muy alto de los residuos sólidos es depositado en tiraderos a cielo abierto, lo que genera consecuencias ambientales de diversa índole a diferentes niveles como ". . . 1) en el agua y suelo, por las filtraciones de sustancias tóxicas que llegan a mantos acuíferos, además de la erosión provocada en grandes áreas de terreno; 2) en el aire por los gases desprendidos e incendios frecuentes que estos provocan, y 3) las plagas de moscas y roedores que se generan de manera permanente".²⁴⁴

Este panorama se presenta en mayor o menor medida a nivel mundial, debido a que sólo recientemente el manejo de los desechos sólidos tomó relevancia específicamente en la Conferencia de Desarrollo y Ambiente celebrada en Río de Janeiro a mediados de 1992 denominada (Eco-Río 92). En este foro mundial se abordó el manejo de los

²⁴³ Históricamente en la ciudad de México para 1473, según datan los historiadores no se podía vender ni comprar fuera de los mercados, por lo tanto no se generaba basura propiamente en la calle. Aunque si se contaba con un número importante de personas dedicadas a la recolección de cualquier desperdicio que pudiese estar tirado en la vía pública. Con el tiempo y particularmente después de la conquista las costumbres cambiaron y en las calles de la ciudad se acumulan grandes cantidades de basura, que generan trastornos a la vialidad además de insalubridad, motivo por el cual se implanta por medio del ayuntamiento un servicio de recolección de basura y sitios específicos donde tirar los desperdicios.

²⁴⁴ Castillo Berthier, Héctor y Margarita Camarena. "Basura: Procesos de trabajo e impactos en el medio ambiente urbano". Vol. 2. Núm. 3, México, 1987. pp. 513-543

residuos sólidos urbanos en un capítulo especial. Los principios allí expresados establecen como necesaria la:

- Minimización de la generación de residuos
- Maximización del reuso y reciclaje
- Métodos de disposición y tratamiento de residuos ambientalmente adecuados

Para poner en práctica estos principios se recomienda utilizar una "escala jerárquica", que conforma un sistema integral en el manejo de los residuos sólidos urbanos, con las características de:

- Reducción
- Rehuso y reciclaje
- Incineración
- Relleno sanitario

Esta escala, ha tomado fuerza de ley en la mayoría de los países que integran la Comunidad Europea y Japón; o por medio de reglamentos y/o recomendaciones oficiales en los Estados Unidos y Canadá. En tales países, la discusión se centra en determinar cuál es el grado de aplicación de la jerarquía, según las posibilidades de cada centro urbano.

Sin embargo, y a pesar de la buena voluntad que estos principios derraman, si rescatamos la experiencia latina, el esquema de jerarquías adoptado por los países desarrollados no es fácilmente aplicable en Latinoamérica. Aunque, en un intento por lograr el denominado "desarrollo sustentable",²⁴⁵ se promueve la elaboración de leyes específicas que imiten el sistema de jerarquías promovido por la comunidad internacional. En forma paralela, se ha generado un importante movimiento que promueve normatividades de avanzada para la región, aunque este tipo ordenamientos jurídicos y su traslado de una realidad a otra, se debe ver únicamente como una posibilidad para acelerar el proceso de desarrollo y no con miras a lograr una implementación sin adecuación.

²⁴⁵ Dicho concepto tiene como antecedentes remotos a los movimientos ambientalistas nacidos desde 1800 que planteaban una visión conservacionista. Sin embargo, es a fines de los años sesenta cuando el crecimiento se encontraba fuera de los límites que la naturaleza impone, ya que la tendencia había sido a privilegiar el crecimiento industrial sobre la naturaleza. Así, durante la década de 1970-1980 al subrayarse los problemas que el crecimiento poblacional y el uso irracional de los recursos finitos tendrán surge el término de *Desarrollo Sustentable* que se conceptualiza como: *un desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin que ello signifique las comprometer las necesidades de las generaciones futuras.*

Un ejemplo de estas acciones se tiene con la reducción de la generación de residuos, que si bien ocupa el primer lugar en la escala jerárquica, no tiene correlación en la práctica, debido a la inexistencia de programas que fomenten en la sociedad la responsabilidad y conciencia de generar menos residuos. Por otro lado, resulta paradójico plantearse estas metas cuando aún no se logra superar el rezago en la prestación del servicio de recolección en muchas localidades del país, por ello la relación entre la aplicación de leyes que establecen jerarquías, con la realidad de la generación de residuos en el área metropolitana resulta bastante inoperante e idílica.

Con respecto de los planes de reciclaje, habría que definir cuáles son las posibilidades concretas de aplicar programas masivos. Por tal motivo, es necesario efectuar una exhaustiva evaluación previa para determinar que materiales recuperar, y generar de manera paralela un mercado que produzca una demanda real de elementos que puedan ser reutilizados.

De este modo, en la relación entre lo ideal y lo posible aún quedan muchas preguntas sin contestar que se refieren a sí: ¿toda la basura es reciclable?; ¿es posible clasificar todas las toneladas diarias de desechos que producen los habitantes de la ZMCM?; ¿quién hace ese trabajo?; ¿el Estado?; ¿las empresas?; ¿las amas de casa?. Además ¿las personas se comprometerían a participar activamente en el proceso de reciclaje? y finalmente ¿hay un mercado dispuesto a adquirir esos productos?.

Dentro del reciclaje se han construido tantos mitos, que es muy difícil llegar al fondo del asunto sin tropezar con una serie de controversias. Y mientras muchos han reducido el debate del destino final de los residuos a una cuestión de reciclaje vs. relleno sanitario, hay experiencias que demuestran que existen salidas intermedias, combinando diferentes posibilidades. Por otro lado, lo que ocurre en el reciclaje va más allá de la rentabilidad, pues se ha transformado en un medio para generar una nueva conciencia respecto de la problemática de los residuos urbanos. En la actualidad, la mayor parte de la basura que se genera en la ZMCM tiene como destino final los rellenos sanitarios, aunque los mismos aún presentan particularidades y varias confusiones al respecto de lo que un espacio de este tipo realmente significa.

Sin embargo, algo que se deja claro desde el inicio es que el reciclaje no es una actividad rentable, ya que los organismos y empresas que se dedican a esta actividad reconocen que en esta no hay ganancias en términos económicos, al menos por ahora. Incluso dentro del Relleno Sanitario que ahora nos ocupa, se maneja que la empresa

opera con márgenes muy pequeños de rentabilidad, aunque puede esperarse que la misma, pasados los primeros años; (los cuales corresponden básicamente al periodo de recuperación de la inversión) opere con cifras más favorables.

Otra interrogante a resolver se refiere a las alternativas de tratamiento de los residuos. La incineración es un camino posible, aunque en principio pareciera que no están dadas las condiciones para adoptar esta técnica debido al alto costo que esta representa y a la falta de definición en lo que respecta al destino final de las cenizas, sitios para el tratamiento, y la ubicación de rellenos de seguridad para los residuos que produce este proceso de combustión.

En cuanto al método del relleno sanitario y los lugares de disposición final, este también encuentra críticas, pero ningún sistema integral de gestión de residuos sólidos urbanos puede prescindir de rellenos sanitarios. Finalmente, aunque no menos importante queda la cuestión del financiamiento que genera preguntas como las siguientes: ¿sobre quién recaerá el financiamiento?; ¿la sociedad está dispuesta a afrontar una mayor carga impositiva para financiar dichos proyectos?; o acaso ¿los presupuestos municipales contemplarán mayores erogaciones para atender estas demandas?

Tenemos entonces que la situación que se presenta en países con economías denominadas emergentes dista mucho de la realidad del primer mundo. Por ello, la prioridad se ha centrado en la prestación de los servicios públicos en forma eficiente. Sin embargo, es pertinente preguntarse a la luz de las tendencias mundiales: ~~¿cuál es el enfoque dado a la problemática?, será acaso el de alcanzar únicamente~~ ¿una mayor cobertura en los servicios de recolección, limpieza, barrido, y asegurar una disposición final ambientalmente adecuada para el conjunto de la población?, o tal vez ¿se persigue un interés meramente político? y por último ¿la privatización de los servicios, no generará esquemas de exclusión en los habitantes?

Algunas de las interrogantes expuestas tienen repuestas parciales y otras no tienen de momento ninguna, no obstante es importante hacer el ejercicio de tratar de darles una solución, sino la ideal, tal vez la más integral y que contemple las distintas variables asociadas al fenómeno.

4.1. *Problemática Ambiental*

En la ciudad de México y los 19 municipios del área metropolitana se desechan en promedio, 19 mil 621 toneladas de basura al día, lo que representa en promedio 1.04 kilogramos por persona, según estudios conjuntos de la UNAM y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por tal motivo, la problemática es fuerte no sólo por el desmedido incremento en la generación de desechos sólidos, sino porque la composición de estos desechos también se ha transformado.²⁴⁶ Cabe señalar que el incremento en el volumen de desechos ha sido paralelo al incremento de la población, la cual se duplicó de 1940 a 1970 y luego en 1990, para situarse en un promedio de 19 millones de habitantes en el Distrito Federal y la zona metropolitana, que incluye parte del Estado de México. Tomando en cuenta las proyecciones, para el año 2010 la metrópoli concentrará a una población de 22 millones 247 mil 96 habitantes, según las estadísticas oficiales, por lo que su generación total de desechos sólidos será de aproximadamente 24 millones 78 mil 543 toneladas.

Estas proyecciones establecen aumentos significativos en la población del área metropolitana de la Ciudad de México y en la generación de basura. Lo cual es motivo de preocupación, pues si los desechos continúan generándose al ritmo actual, no habrá espacio suficiente para el establecimiento de rellenos sanitarios. En este sentido, una de las primeras medidas a tomar es la que concierne al mejoramiento en los sistemas de consumo, además de la reorientación de la política hacia el aprovechamiento de los desechos y concesión del manejo y disposición final de la basura, a partir de la coordinación metropolitana entre el gobierno y la sociedad.

En lo referente a la producción diaria de basura, --llamada técnicamente residuos sólidos domiciliarios-- "75 por ciento se recolecta y 35 por ciento permanece en la vía pública y en los terrenos baldíos. Del total recolectado, se recicla entre un 20 y 35 por ciento aproximadamente, mientras que un 35 por ciento pasa a los rellenos sanitarios y el resto queda depositado en predios a cielo abierto. Teóricamente el 50 por ciento del total de los residuos sólidos es susceptible de ser reciclado (incluso hay estudios que marcan un 80%), pero la falta de estímulos para plantas recicladoras y lo rudimentario de la selección de basura (pepena) sólo logra reciclar un 25%, el resto al revolve con

²⁴⁶ Los plásticos desplazaron en los años 70 al vidrio y al papel, y aumentaron su proporción en la composición de la basura, hay que recordar además que el plástico es un material con poca opción de biodegradación.

la materia húmeda, se ensucia y queda inhabilitado, por lo que se recomienda que la separación empiece desde los hogares".²⁴⁷

Acerca del negocio del reciclaje²⁴⁸ se reporta que de cada establecimiento que compra al menudeo materiales como cartón, vidrio y metales; dependen entre tres y cuatro personas con el mismo número de familias. La falta de organización en este rubro origina cuantiosas pérdidas económicas en materiales que podrían aprovecharse en diversos sectores industriales se calcula un desperdicio de: "800 toneladas de biofertilizantes, 120 de papel y cartón, 400 de plástico, 150 toneladas de vidrio y 300 de metales".²⁴⁹ Aunque, según es manejado por los especialistas, diariamente se desperdicia un potencial importante que se refiere no sólo al material susceptible de ser reciclado, sino que incluye energía. Por ejemplo, se podría industrializar el gas metano que emana de los rellenos sanitarios y de los tiraderos de basura. En países como Japón, Suiza o Suecia, los desechos sólidos se manejan por un sistema de incineración que genera energía eléctrica, pero en México se carece de recursos para utilizar esta tecnología.

Un problema adicional, presentan en la ZMCM es el adecuado *manejo integral de los residuos peligrosos*,²⁵⁰ situación que motivó que el gobierno del Estado de México y del Distrito Federal coincidieran, en crear un enfoque metropolitano para el manejo de los residuos generados por las actividades industriales y de servicios.²⁵¹ Esto debido a que entre "los giros industriales que generan mayor cantidad de residuos peligrosos, se encuentran la industria química, la metalmeccánica, la fundidora, la de textiles, la de galvanoplastia y la de impresión".²⁵² Además se estima que únicamente entre un 12% y un 20 %, de este tipo de residuos que se puede reciclar recibe algún tipo de tratamiento o manejo para reducir su impacto sobre el medio ambiente.

²⁴⁷ Entrevista con el Director de Normatividad y Apoyo Técnico de la Secretaría de Ecología del Estado de México. 15 de Octubre de 1999.

²⁴⁸ Alrededor de la posibilidad de reutilización de la basura se han generado diversos mitos, entre ellos destaca la cantidad de material que puede reciclarse, aunque la cifra que se reporte dependerá del estudio que la sustente.

²⁴⁹ Op. cit., Entrevista del 15 de Octubre de 1999.

²⁵⁰ Este enfoque integral significa el manejo seguro de los materiales y residuos desde su origen hasta su disposición final, reduciendo y minimizando su generación y fomentando su reuso y reciclaje, así como un acopio, recolección y transporte ambientalmente correctos, para llevarlos a un tratamiento que los establezca o destruya y que garantice una correcta disposición final para proteger la salud y el entorno ambiental.

²⁵¹ Espacialmente hablando la distribución de la industria establecida en la ZMCM, se concentra hacia el norte y centro del Distrito Federal. Estos establecimientos generan anualmente, según datos oficiales del Instituto Nacional de Ecología, 600 mil toneladas de residuos peligrosos; el 55% se producen en el Distrito Federal y el porcentaje restante es generado por las industrias emplazadas en los municipios conurbados del Estado de México.

²⁵² Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Marzo del 2000.

Otra circunstancia que se presenta dentro de esta zona y que agrava la problemática, es la ausencia de un adecuado tratamiento e infraestructura suficiente que genera focos rojos; pues según refiere el Gobierno del D.F., "el confinamiento más accesible para este tipo de residuos es el de Minas, Nuevo León, que se encuentra a más de 900 kilómetros del Distrito Federal".²⁵³

En consecuencia, se crea el "Programa para la Minimización y Manejo de Residuos Industriales Peligrosos de México, 1996 - 2000" de la SEMARNAP y el Programa de Manejo Integral de Residuos Peligrosos de la Comisión Ambiental Metropolitana, los cuales pretenden impulsar el apoyo para una gestión ambiental integral. Esto como vemos, es sólo una parte de la solución al problema de los residuos generados por las actividades industriales en la ZMCM, aunque aún no queda claro --ni para las autoridades--, como se minimizará el impacto de los mismos en el Medio Ambiente.

Por otra parte, a todas luces se detecta la carencia de espacios y proyectos a largo plazo que resuelvan el problema y que cuenten con un horizonte temporal mucho más amplio al que se plantea. Sólo de manera reciente se ha dado impulso a la gestión ambiental, motivo por el cual, es necesario esperar para ver como funcionan las acciones propuestas en la práctica y ejercer las medidas correctivas, aunque en un problema de esta envergadura, tal vez las soluciones lleguen cuando ya no se tenga la opción de dar marcha atrás.

4.1.1. Manejo de Residuos Sólidos en la Zona Metropolitana del Distrito Federal

Para la disposición de desechos sólidos urbanos el Distrito Federal cuenta con tres sitios habilitados como rellenos sanitarios,²⁵⁴ que se encuentran ubicados en el Bordo Poniente, Santa Catarina y Prados de la Montaña. La normatividad para su diseño, manejo y control toma como base las indicaciones expresadas en el "Manual de Manejo de Rellenos Sanitarios" elaborado por la Secretaria de Ecología del Estado de México, el Departamento del Distrito Federal y la GTZ.

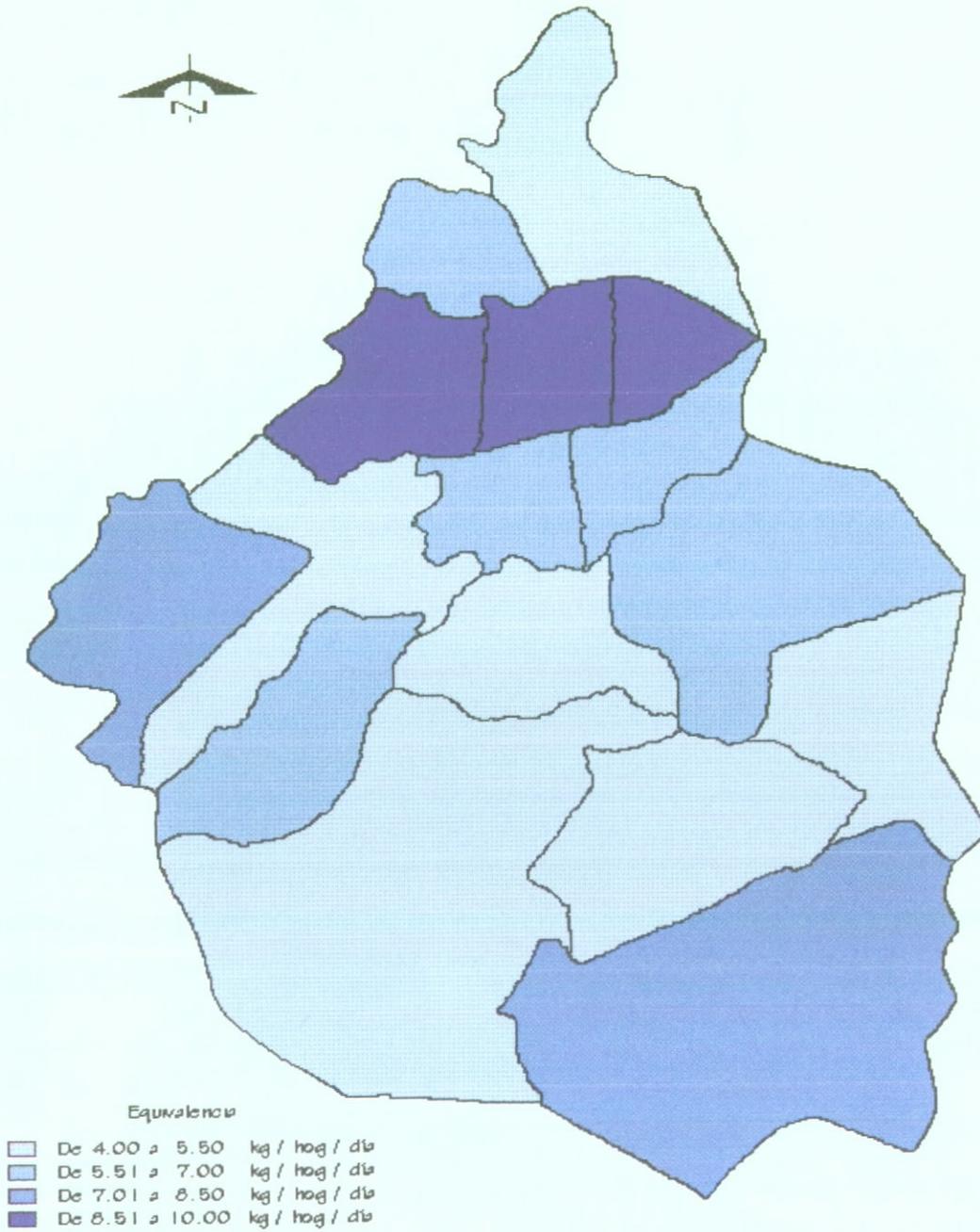
Resulta interesante observar los comportamientos que presenta las delegaciones, en cuanto a la generación de desechos sólidos. Así se tiene que el rango más bajo de producción de desechos (de 0 a 1000 gr.) se encuentran las delegaciones de Tiáhuac,

²⁵³ Gobierno del D.F., loc. cit.

²⁵⁴ Véase mapa 2

Mapa 4.1

Monto de Basura Generada por Hogar en el Distrito Federal



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el G.D.F. basura generada por delegación y Censo de Población y Vivienda 1995 (INEGI)

Xochimilco, y Tlalpan; que junto con varios municipios conforman el segundo contorno de conurbación del D.F. y el Estado de México. En un rango intermedio de producción (de 1001 a 1500 gr.) y formando parte del primer contorno; se ubica la mayoría de las delegaciones como: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Alvaro Obregón, M. Contreras, Coyoacán, Iztacalco, Milpa Alta, Cuajimalpa y Azcapotzalco. En cuanto a los tres últimos rangos (los más altos) de 1501 a 2000 gr.; de 2001 a 2500 gr. y de 2501 a 3000 gr. diarios se localizan las delegaciones que forman parte de la Ciudad Central como son: Benito Juárez; Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo y con la mayor generación la delegación Cuauhtémoc.²⁵⁵

Las cifras que resultan al hacer el cruce entre los montos de basura generados y el número de viviendas por delegación, presentan resultados similares en la generación de desechos promedio por delegación. Sin embargo, los montos de basura tienden a incrementarse de manera considerable en el caso de la Ciudad Central (Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza) donde se presenta una generación promedio por hogar de 10 Kg. diarios (mapa 4.1), cifra a todas luces elevada y que permite entender la postura que tiene Castillo Berthier con respecto a la política planteada por el GDF en la prestación del servicio público de recolección y disposición final de desechos sólidos.²⁵⁶

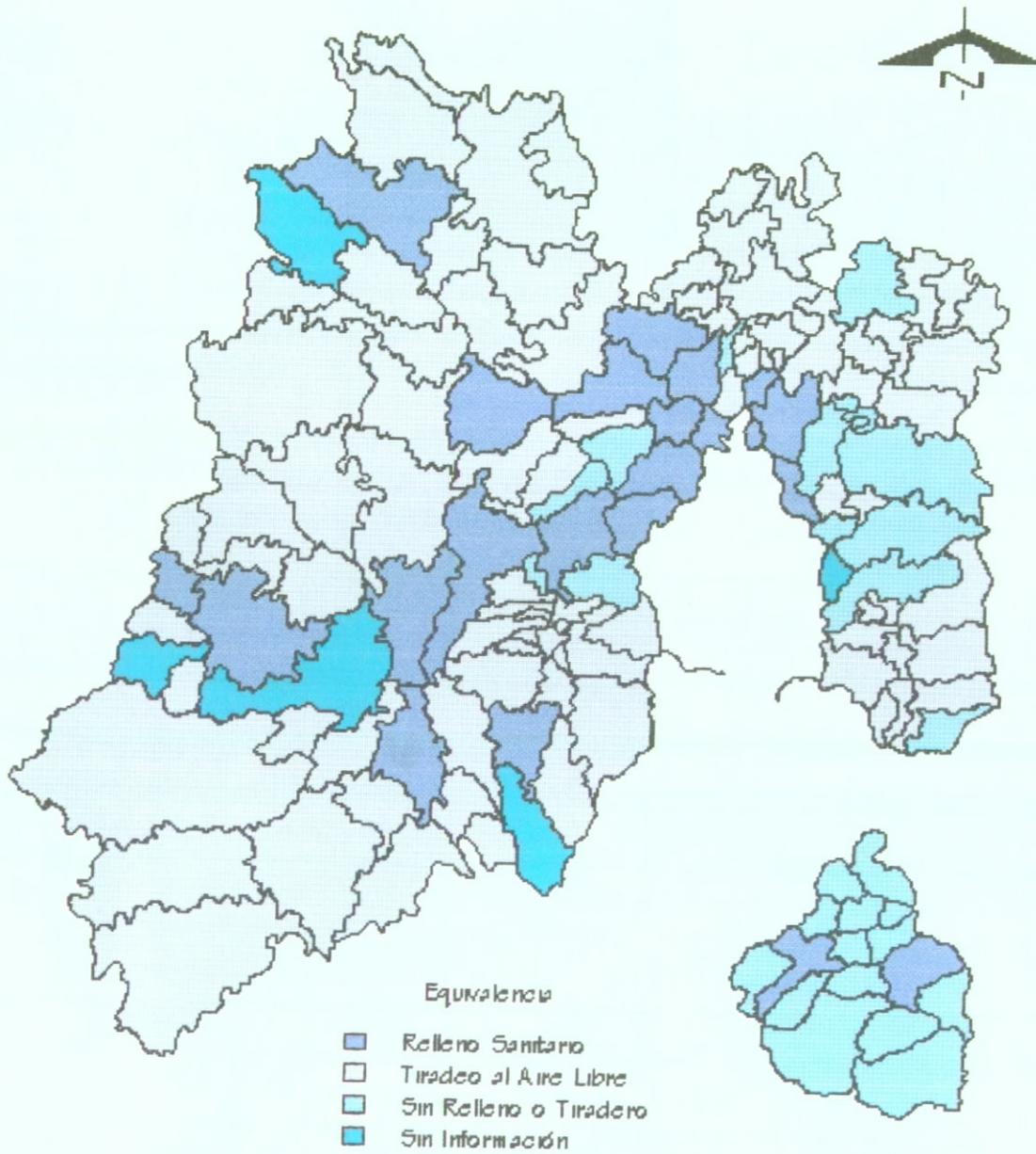
En lo referente a la disposición final en el D.F. (mapa 4.2) la instalación sanitaria más importante de la ciudad es el *Bordo Poniente*, que opera en la cuarta etapa del relleno y cuenta con una superficie de 420 hectáreas; donde se depositan 8 mil 760 toneladas de residuos sólidos por día. "El relleno sanitario Bordo Poniente se localiza dentro de la zona federal del Lago de Texcoco, a la altura del kilómetro 2.1 de la autopista

²⁵⁵ Los datos presentados resultan del cruce entre las toneladas anuales producidas por delegación y el total de población en cada una de ellas. Las cifras de población y vivienda para 1995 son producidas por el INEGI, mientras que el monto de basura generada por delegación corresponde a 1996 y es proporcionado por el Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, la actualización de estas cifras con los datos preliminares del XII Censo de Población y Vivienda del 2000 y la generación de basura por delegación según datos del GDF para 1999; arrojan un comportamiento diferente. Para comenzar la producción diaria por habitante se reduce de 3.0 Kg. en 1996 a sólo 1.6 Kg. en el 2000. La situación en la generación de basura por hogar presenta una reducción considerable pues de 10.0 kg en 1995 se baja a 6.0 kg. para el 2000. Sería necesario hacer mayores cruces y análisis para explicar mejor la situación porque en términos reales la población, vivienda y basura generada aumentan un 1.21%, 19.11% y 0.94% respectivamente.

²⁵⁶ En este sentido, según especialistas del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y el autor de varios libros sobre el tema, Héctor Castillo Berthier, señala que "el gobierno capitalino (. . .) *anteponer los intereses políticos frente a las estrategias urbanas.*" Con base en lo anterior, el autor considera que lo que hace falta es la decisión, "primero, para sanear los tiraderos y más tarde para organizar los sistemas de acopio y reciclaje, puesto que la disposición final que se realiza actualmente está mal planteada y, por tanto, tiene resultados negativos."

Mapa 4.2

Ubicación de Rellenos Sanitarios y Tiraderos al Aire Libre en el Estado de México y Distrito Federal



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario estadístico del INEGI 1996 y del Gobierno del Distrito Federal

Peñón-Texcoco, opera los 365 días del año, las 24 horas del día".²⁵⁷ Los otros sitios para disposición final son *Santa Catarina*, el cual está por llegar al final de su vida útil para recibir desperdicio y *Prados de la Montaña* este último clausurado y en etapa de control de desechos, biogás y lixiviados.

Actualmente, la propuesta para el manejo del servicio público de recolección y disposición final de la basura en el D.F. contempla al *Plan Maestro para el Manejo de los Residuos Sólidos*²⁵⁸ que marca como medidas urgentes la: "reducción de la cantidad de basura a depositar en los rellenos sanitarios, hacer más eficiente el funcionamiento de las plantas de selección, instrumentar la recolección separada, construir una instalación para generar composta, incrementar la vida útil del relleno sanitario de Bordo Poniente, elevando el nivel de depósito en la denominada IV etapa y proyectando la construcción de la V etapa, así como la construcción de rellenos sanitarios metropolitanos y recurrir a los procedimientos de incineración, antes de que el relleno sanitario actual se sature".²⁵⁹

La particularidad de este planteamiento estriba en que algunas de las acciones propuestas se considera, sean operadas por la iniciativa privada, para que las únicas tareas que a mediano plazo estén bajo control oficial, sean la recolección domiciliaria y la operación del relleno sanitario.

En cuanto al caso del Estado de México; este es sumamente interesante debido a la dinámica que comparte con el D.F.. Así pues, el Estado de México se encuentra conformado por 122 municipios, los cuales dada su vecindad con el D.F. fomentan que esta entidad federativa sea una de las más pobladas, ya que el área alberga a aproximadamente 11 millones de habitantes. Por otra parte, se estima que "alrededor del 70% de la población de la entidad se concentra en 27 municipios de la franja de conurbación con el Distrito Federal. Asimismo, alrededor del 8.4% se ubica en cinco municipios del valle de Toluca-Lerma; y que el 21.6%, se dispersa en los 89 municipios restantes".²⁶⁰

²⁵⁷ Loc. cit., 30 de mayo de 1999

²⁵⁸ El Plan Maestro para el Manejo de los Residuos Sólidos, es un proyecto coordinado por el gobierno del Distrito Federal y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) presentado el 24 de noviembre de 1999 y se considera un horizonte temporal que cubra hasta el 2010 e integre propuestas para hacer frente al manejo de las más de 11 mil 400 toneladas de residuos sólidos que se generan diariamente.

²⁵⁹ Fuente: Semanario Interno del Gobierno de la Ciudad de México del 23 al 29 de Noviembre de 1999.

²⁶⁰ Merino Mañón, José. Ensayos sobre la Zona Metropolitana del Valle de México. IAPEM, Toluca, 1996

Este universo de población, genera un monto de 10,853.6²⁶¹ toneladas diarias en promedio de residuos sólidos; los cuales se disponen en 19 rellenos sanitarios, 85 tiraderos al aire libre, además de 14 municipios que no cuentan con alguno de estos medios de disposición final, y por último 4 municipios en cuyo registro no aparecen datos de ningún tipo, todo ellos ubicados en igual número de localidades.

En el mapa 4.2 se observa que la mayoría de estos rellenos se encuentran en la periferia de los municipios más poblados del Estado de México —incluyendo el Distrito Federal—, por lo que habría que considerar, en caso de aplicar alguna política ambiental, la *capacidad de soporte* de tales municipios, ya que no existe un *desarrollo de modelos espaciales* en la planeación de estos sitios, que incluyan elementos regionales, locales, sociales, y económicos. Por otra parte, el factor demográfico que subyace en el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México muestra ciertas características anárquicas en el poblamiento de la zona que pueden incidir en la calidad de vida y salud de la población.²⁶²

Con relación a esta falta de control y *planeación ambiental*, llama la atención el registro reportado por el INEGI acerca de los municipios que no cuentan con ningún tipo de instrumento para desechar sus residuos, lo que lleva a suponer que se utiliza la infraestructura de otros para eliminar su fuente potencial de contaminación y enfermedades, trasladando así el problema a otra localidad sin la aplicación de criterios técnicos ni consultas públicas que reflejen las inquietudes de la población en este tema tan sensible.

Abundando un poco más, la información que se presenta en los mapas destaca que la ubicación de los rellenos se concentra en torno a dos grandes centros de población como son el Distrito Federal y Toluca capital del Estado. El Distrito Federal ubica rellenos sanitarios en la zona norponiente en los municipios de Huixquilucan, Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapan de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Coacalco de Berriozabal, Tepetzotlán, Nicolás Romero y en el oriente Nezahualcóyotl y Ecatepec. En tanto que en Toluca capital del estado se localizan los rellenos en Zinacantepec, Coatepec de Harinas, Tenancingo, Valle de Bravo, Lerma e Ixtapan del Oro.

²⁶¹ Fuente: Anuario Estadístico del Estado de México 1996 pp. 75-77

²⁶² Un aspecto que intensifica esta problemática es la carencia de sitios adecuados para la disposición final de los residuos tanto municipales (rellenos sanitarios) como industriales (confinamientos controlados), lo que provoca la existencia de tiraderos clandestinos en todo el Estado, que contaminan el suelo, los mantos freáticos y la atmósfera.

Sin embargo, y a pesar de la existencia de estos rellenos la problemática se intensifica debido a la insuficiencia de sitios adecuados para la disposición final de los residuos tanto municipales (rellenos sanitarios) como industriales (confinamientos controlados), situación que provoca la existencia de tiraderos clandestinos en todo el Estado, que por las características, ya mencionadas contaminan el suelo, los mantos freáticos y la atmósfera. La superficie que se calcula cubren los tiraderos sin control --en el Estado de México-- es de 104.29 hectáreas (según datos oficiales), aunque se maneja que en la entidad existen aproximadamente 280 hectáreas con tiraderos no controlados.

Este panorama destaca la relación que existe entre el monto de basura generado por persona y que varía en proporción directa al nivel de ingresos de la población estudiada esto es: entre menor es el ingreso que se percibe se recurre a productos naturales (no enlatados), los cuales no ocasionan grandes desechos en empaques y son fácilmente biodegradables.

Por otra parte, si se toma el monto total de toneladas diarias de basura generada y se le agrega la variable de número de viviendas ocupadas, el resultado que se obtiene es el promedio de basura producido por hogar. Del este cruce se puede esperar un comportamiento similar al mostrado en el mapa 4.3, lo que así ocurre. De este modo, dentro del rango de 0 a 2000 gr. (2 Kg.) generados por vivienda aparecen 62 municipios, en los siguientes estratos se tienen: 28 municipios con 2001 a 4000 gr.; 21 comprendidos dentro de los 4001 a 6000 gr. diarios, 9 con un monto de basura generado que va de 6001 a 8000 gr. y finalmente dos municipios que rebasan esta cantidad como es Almoloya del Río con 10 Kg. y Zinacantepec este último mostró una fuerte desviación con respecto al resto de los municipios.²⁶³

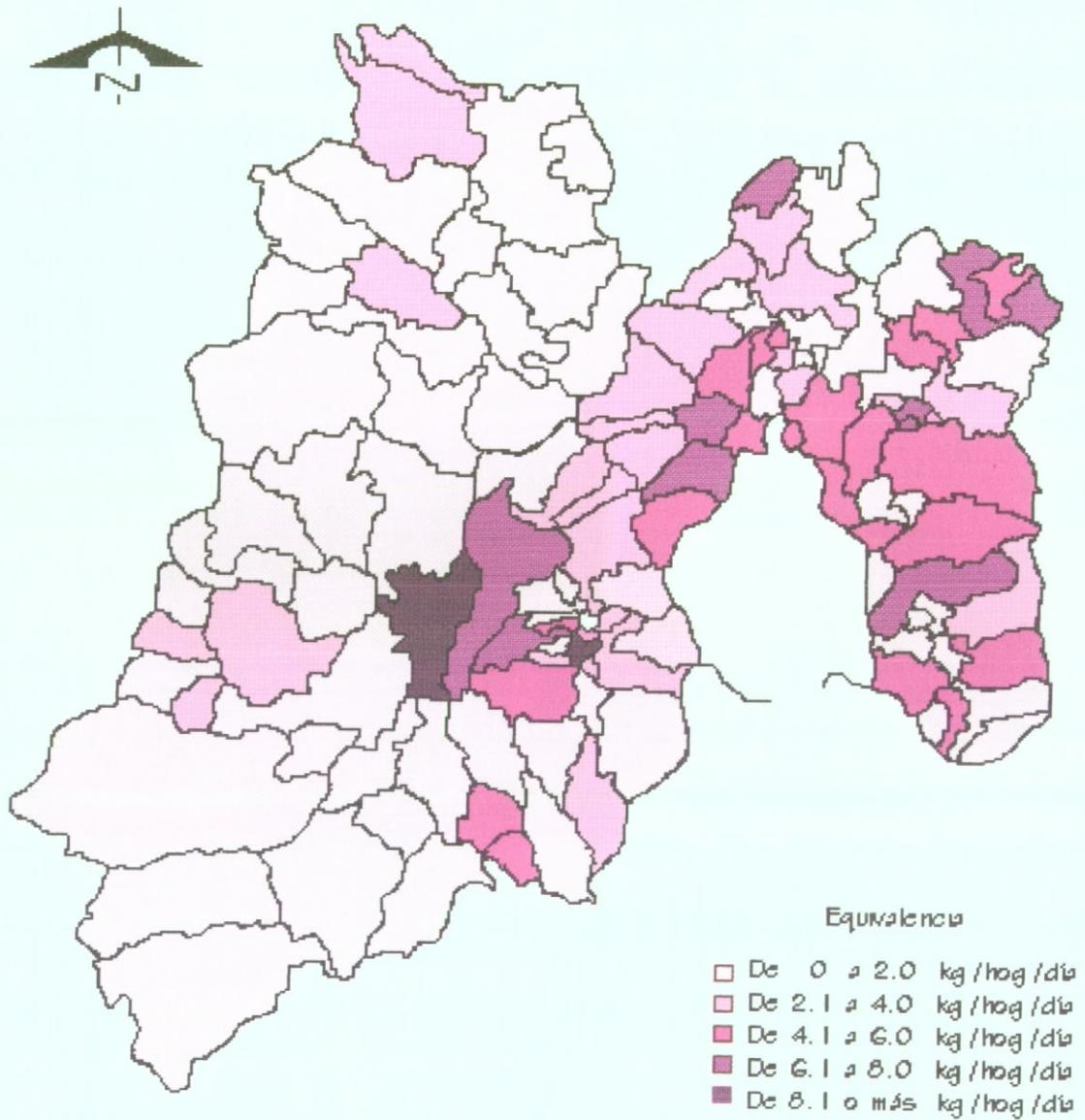
En contrapartida, la población con un ingreso mayor o aquella ubicada en zonas metropolitanas, en donde los hábitos de consumo están influidos por la cultura del desecho o "útese y tírese" se evidencian otras tendencias. De este modo, según cifras reportadas por los municipios en cuanto a la generación de basura; el cruce con el número de viviendas ocupadas, presenta un promedio muy alto de basura producida en los hogares.²⁶⁴

²⁶³ Elaboración propia con datos del INEGI 1996

²⁶⁴ En el mapa 4.3 se observa que 62 municipios están en el rango de 0 a 2000 gr. (2 Kg.) generados por vivienda; 28 municipios dentro del rango 2001 gr. a 4000 gr.; 21 municipios entre 4001 gr. a 6000 gr. diarios; 9 municipios con un monto de basura que va de 6001 a 8000 gr. y finalmente, sólo dos municipios que rebasan esta cantidad (Almoloya del Río y Zinacantepec, que presentan una tendencia muy desviada con respecto al resto de los municipios).

Mapa 4.3

Monto de Basura Generada por Hogar en el Estado de México



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico del INEGI 1996

En cuanto a los datos y ubicación espacial de los rellenos, se desprende que la tendencia se mantiene como en el punto anterior y se corrobora que las mayores cifras de generación de basura se ubican en los municipios urbanos y metropolitanos, mientras que en los municipios rurales y semiurbanos, los montos son considerablemente menores. Aunque también hay que tomar esta cifra con reserva, dado que en muchos de los pueblos que conforman a los municipios no existe un servicio de recolección, por lo cual, los habitantes de dichas poblaciones tienen que deshacerse de su basura como puedan, y recurren entonces a depositar --en la parte trasera de sus casas o en una zanja-- los desechos; sin control sanitario o algún tipo de separación, situación que impide una recuperación o reciclamiento adecuado.

Ante este problema y con la idea de un mejor aprovechamiento de materiales, se elaboró un proyecto para el Estado de México denominado "Proyecto de Apoyo a la Gestión de Residuos Sólidos" con el que se promueve a nivel local que los municipios de este estado minimicen el problema de los residuos sólidos. El programa apoyado por la GTZ²⁶⁵ y coordinado por la Secretaría de Ecología del Estado de México, muestra no sólo los principales problemas que enfrenta la entidad, sino que propone acciones concretas para llevar a cabo cambios significativos en estas tendencias negativas. Los objetivos que persigue son seis y hacen referencia a:

- *Aspectos Técnicos:* donde se detecta que el sector de manejo de residuos sólidos está poco estructurado y planeado, además de que existen pocos parámetros de planificación que tienen que ver con los costos, cantidades de generación, etc., un alto porcentaje de los residuos sólidos municipales todavía es depositado inadecuadamente, como lo revela el mapa 4.2, y que el

²⁶⁵ La GTZ es una empresa del gobierno federal alemán, que colabora a nivel mundial con los gobiernos que así lo soliciten y trabajando como asesores e intermediarios para los potenciales clientes, contrapartes y grupos meta. Brinda servicios de excelencia en diversos campos de trabajo, además apoya a procesos complejos de desarrollo y de reforma. Desde hace más que 20 años la GTZ esta apoyando proyectos en México en las áreas claves de calidad de aire, residuos sólidos municipales, residuos peligrosos, gestión ambiental empresarial, producción más limpia y reforestación. Las actividades de la cooperación técnica se llevan a cabo sobre la base de acuerdos intergubernamentales entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federal de Alemania. En la actualidad los siguientes proyectos se encuentran en ejecución:
"Apoyo a la Gestión de Residuos Sólidos en el Estado de México" con la Secretaría de Ecología del Estado de México –SEGEM".
"Gestión Ambiental y Competitividad Industrial" con la Cámara Nacional de la Industria de Transformación-CANACINTRA".
"Manejo de Residuos Peligrosos en el Valle de México" con la Comisión Ambiental Metropolitana –CAM".
"Identificación de Residuos Peligrosos (UNAM II)" con la Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM".
"Programa para el Mejoramiento del Aire en México D.F" con el Gobierno del Distrito Federal - GDF".

aprovechamiento de los residuos orgánicos no es significativo y el sector de reciclaje es desorganizado. Por ello, se propone la ejecución del subprograma "Promoción de composteo en el Estado de México", con el cual se promueve la promoción de composteo a nivel microregional, para apoyar a los municipios en la realización de sus actividades, elaboración de estrategias de comercialización, capacitación a nivel municipal en esta técnica, para municipios específicos como: Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán México, Tultepec, Tlalmanalco, Texcoco, Capulhuac y Tepetzotlán.

- *Aspectos Institucionales:* Se reporta una insuficiente coordinación interna en la Secretaría de Ecología, pues presenta un trabajo poco estratégico y estructurado, falta además un concepto real de comunicación y cooperación real con los municipios, se carece de sustentabilidad debido al frecuente cambio en las administraciones (Estado, Municipios). La propuesta es la elaboración de instrumentos, que permitan un trabajo más estratégico y estructurado a nivel estatal y municipal.
- *Aspectos jurídicos:* Faltan reglamentos y normas en el sector de residuos sólidos, se propone la elaboración de una Norma Técnica Estatal de Construcción y Operación de Rellenos Sanitarios.
- *Capacitación:* Se detectan pocas personas calificadas para dar solución al problema en los municipios (especialmente en los pequeños y medianos) y en la SEGEM; por ello se hace necesaria la realización de cursos de capacitación a nivel municipal sobre el tema de rellenos sanitarios, composteo, financiamiento, planificación; entrenamiento en el binomio trabajo-planificación en conjunto con los técnicos en la SEGEM y los municipios.
- *Educación:* Insuficiente conciencia en la población sobre el tema de residuos sólidos, se propone la realización de un estudio sobre la situación de la educación ambiental, con especial enfoque en la cuestión de residuos sólidos.
- *Distribución a nivel nacional:* Problemas de gestión en los otros estados del país, igual o peor que en el Estado de México, una de las medidas recomendadas es la de realizar talleres sobre el tema de rellenos sanitarios en los Estados de Guanajuato y Colima.

Estos planteamientos propuestos responden y dan salida a una parte del problema; una segunda acción que complementa tal propuesta corresponde al desarrollo de un proyecto para la ubicación de 11 rellenos sanitarios (mapa 4.4) en tres regiones del Estado de México que atenderían a una población aproximada de 11'258,174 habitantes; con los cuales se espera cubrir las necesidades de disposición de desechos sólidos de los municipios del área. Aunque falta ver, si esta propuesta logra cumplirse dada la poca aceptación que una acción de este tipo, tiene en los municipios en donde se pretenden ubicar los rellenos sanitarios.

Vale reconocer en este sentido la importancia de elaborar un *zoning*, como una referencia necesaria en la instrumentación de medidas ambientales, ya que la presencia de sólidos indicadores sobre desechos sólidos debe constituir un insumo elemental para el cambio de ubicaciones de los rellenos que permitan dar soporte a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, de lo contrario, la práctica a futuro será la de "recorrer" o aplazar los sitios más lejanos y debilitar el suelo de las áreas cercanas y periféricas. El uso de suelo apto para uso agrícola para tiraderos y lugares clandestinos de disposición, es un reflejo de las políticas (o ausencia de las mismas) que se han tomado respecto al problema de la basura. Es necesario plantearse en torno a esta problemática, ¿cuáles han sido las acciones --al menos en el terreno prescriptivo-- para dar solución del problema? y ¿qué grado de compromiso ha presentado la sociedad en general?

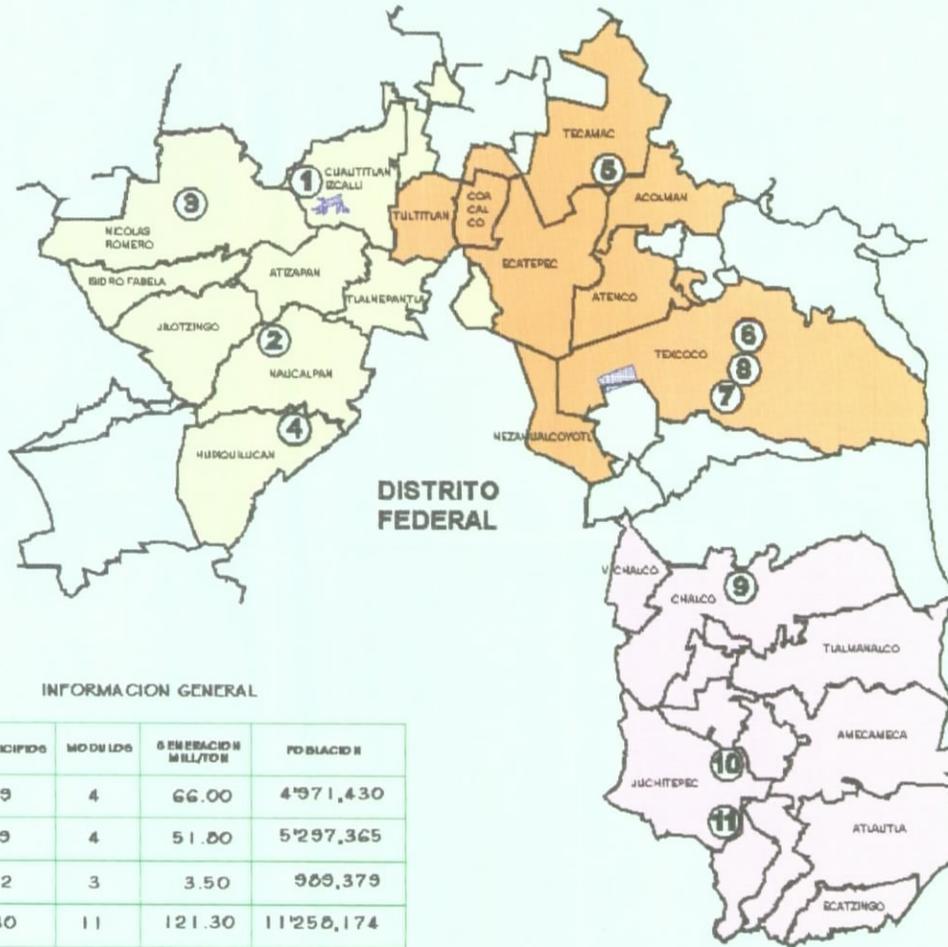
Al respecto la respuesta oficial bastante limitada y ordenadora, tiene que ver con la propuesta oficial de un "Ordenamiento Ecológico" y un "Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas".

La revisión de las propuestas muestra en forma evidente la falta de continuidad entre lo programado y lo realizado. Por sólo mencionar un caso, en la zona ubicada al norte de la Ciudad de México, la Secretaría de Ecología del Estado de México ubica una región como no apta para el suelo urbano en un parque estatal de áreas naturales protegidas, y corresponde a la Sierra de Guadalupe; este espacio a pesar de estar considerado como área de reserva ecológica, continuamente ve mermado su acervo natural por la falta de regulación y cumplimiento de las disposiciones que en materia ecológica se hacen para prevenir el poblamiento indiscriminado de la zona.²⁶⁶

²⁶⁶ En estos planos se encuentran, asimismo, algunas tendencias que se han mostrado en el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ubicándose este desarrollo básicamente en la zona nororiental y norponiente del Distrito Federal, y en torno a la propia zona metropolitana de Toluca.

Mapa 4.4

RELLENOS SANITARIOS REGIONALES DEL VALLE CUATITLAN-TEXCOCO



MODULOS	
1.	TEPOJACO
2.	SAN MATEO NOPALA
3.	PROGRESO INDUSTRIAL
4.	CHICHICAUAPA
5.	CHICONAUTLA
6.	TEQUEXQUINAHUAC
7.	COATLINCHAN
8.	TEQUEXQUINAHUAC
9.	SAN MARCO
10.	RETANA
11.	LA GRAVA

INFORMACION GENERAL

REGION	MUNICIPIOS	MODULOS	GENERACION MIL/TON	POBLACION
1	9	4	66.00	4'971,430
2	9	4	51.00	5'297,365
3	12	3	3.50	969,379
TOTAL	30	11	121.30	11'256,174

Fuente: Secretaria de Ecología del Estado de México, Noviembre de 1999

En este aspecto, el Estado de México es sólo una muestra del gran mosaico de problemas ambientales y de servicios que deben ser analizados bajo la lupa de herramientas básicas, entre ellas, las condiciones estructurales e históricas que se han venido manifestando por la ausencia de planes reguladores del uso de suelo. En este sentido, la decisión política no ha podido descentralizarse totalmente, hecho que incide en la forma en que presentan los problemas y la forma de resolver los mismos, como queda claro en el diagnóstico que hacen a nivel institucional de los problemas que presenta la Secretaría de Ecología del Estado de México, ya que se destaca que la misión de esta institución no está clara y la forma en que responde a los problemas es la de "apagar focos" resolviendo problemas urgentes, en vez de realizar un trabajo estructurado y planeado.

En cuanto a la regularización de los basureros existentes, el proyecto original de la SEMARNAP contemplaba para finales de 1999 a nivel nacional, el cierre de todos los tiraderos al aire libre. Sin embargo, este objetivo no se ha cumplido por lo cual las diferentes autoridades municipales están firmando cartas de intención que los comprometen a cerrar sus tiraderos a la brevedad posible.

Para el caso de Tlalnepantla, la clausura y rehabilitación del antiguo tiradero de Barrientos corre a cargo de la empresa concesionaria del nuevo Relleno, enfrenta problemas para cumplir con su cometido, pues el avance en la rehabilitación del terreno es de tan sólo un 15%.²⁶⁷ Ante esta situación, el municipio no se había planteado durante la gestión de Ruth Olvera, efectuar alguna medida coercitiva por el incumplimiento en plazos previstos contra la empresa pues --en términos generales está trabajando bastante bien--.

De lo anterior se desprende que una parte de la solución al problema ambiental y la generación excesiva de basura, corresponde a la ubicación y saneamiento de los tiraderos y la creación de nuevos proyectos de rellenos sanitarios. Sin embargo, otra de las medidas que no debe olvidarse es la que corresponde al reciclamiento de los desechos, la Secretaría de Ecología del Estado de México está trabajando en el tema, para promover a un nivel microregional el composteo²⁶⁸ tomando como base las

²⁶⁷ Dato proporcionado en entrevista por el representante del municipio de Tlalnepantla en el Relleno Sanitario, el 11 de febrero del 2000

²⁶⁸ El composteo se define como la degradación bioquímica de la materia orgánica fermentable, para convertirla en un compuesto bioquímicamente inactivo llamado *compost*. Se hace que los desechos alcancen un grado de digestión tal, que al ser aplicados al suelo no provoquen competencia, entre sus microorganismos y las plantas superiores, por los nutrientes que ambos necesitan. Como técnica de procesamiento de la basura urbana, el composteo ofrece las ventajas de:

características económicas y geográficas de la entidad, al respecto comentó el funcionario "a pesar de los inconvenientes que representa una planta pequeña de composteo en los municipios y la poca producción que genera la misma, es preferible mantenerlas así, dado que la calidad de la composta que produce es muy buena a diferencia de plantas mayores donde el volumen de producción es alta, aunque el producto presenta una calidad inferior. --Agregó--, que la mayor participación en el programa, la reportan municipios rurales, lugares en donde ha crecido la concientización de los pobladores en temas ecológicos,²⁶⁹ y puntualizó que --la participación en estos programas es totalmente voluntaria--. En cuanto a solicitudes de asesoría, para el desarrollo de proyectos de plantas de composteo y reciclaje, esta debe provenir directamente de las autoridades municipales.

Debido a la continuidad geográfica que presenta la ZMCM, es necesario optar por soluciones coordinadas, que ataquen los problemas de fondo que afectan a esta Metrópoli.²⁷⁰ En este sentido, una de las alternativas más viables dadas hasta el momento y que toma en cuenta las características económicas del país para el manejo de los desechos sólidos, es la que corresponde a construir y operar rellenos sanitarios en toda la república. A continuación un poco más de ellos.

4.2. Elementos Básicos para la Construcción de Rellenos Sanitarios

Posterior al proceso de recolección, contención, transporte y procesamiento de los desechos sólidos, inevitablemente hay que llegar a la fase final "la disposición de la basura". Problema que en las últimas décadas ha cobrado relevancia al descubrirse el

-
- Ser la única técnica operativa adecuada para reutilizar la materia orgánica.
 - Es adecuada para manejar residuos industriales de empresas productoras de cárnicos, vegetales, madereras, etc.
 - Se complementa generalmente con otros procesos como el de recuperación de materiales.
 - Mejora las propiedades físicas del suelo, al facilitar su arado, lo hace más poroso y más aireado, mejora también su capacidad para absorber humedad.
 - Mejora la actividad biológica del suelo, así como el crecimiento de las raíces.
 - Pruebas preliminares indican que la cantidad de fertilizantes químicos requeridos disminuye en los suelos tratados con *compost*. Fuente: Trejo Vázquez, Rodolfo. Procesamiento de la Basura Urbana. Trillas, México, 1997, p. 283

²⁶⁹ Entrevista realizada al Director del "Proyecto de Apoyo a la Gestión de Residuos Sólidos" de la Secretaría de Ecología del Estado de México, Octubre 15 de 1999.

²⁷⁰ Incluso ya se ha debatido la necesidad de crear de un cuarto orden de gobierno, además del federal, estatal y municipal; consistiendo este en un gobierno metropolitano. Independiente de cualquier propuesta y su puesta en marcha o no, si es de resaltarse y ponderar que la combinación de acciones entre entidades es prometedora y necesaria para dar solución a este problema que necesita ser tratado con un enfoque global. Este enfoque global debe dejar a un lado la parcialización en las soluciones. Las cuales al ser tomadas de este modo no tendrán un efecto inmediato y real.

daño que produce al medio ambiente un vertedero sin monitoreo y sin protección como se había estado manejando durante décadas.

Vale por ello definir que se entiende por relleno sanitario:

- "Según la EPA (Environmental Protection Agency): Relleno Sanitario es un método de ingeniería para la disposición de residuos sólidos, de manera que se le de protección al ambiente: mediante el esparcido de los residuos en pequeñas capas compactándolos al menor volumen práctico y cubriéndolos con tierra al final del día de trabajo.
- Según la ASCE (American Society Civil Engineering): Relleno sanitario es una técnica para la disposición final de la basura en el suelo sin causar perjuicios al medio ambiente y sin causar molestias o peligro para la salud y seguridad pública; este método utiliza principios de ingeniería para confinar la basura en la menor área posible, reduciendo su volumen al mínimo practicable y cubriendo la basura así depositada, con una capa de tierra, con la frecuencia necesaria.
- Para la extinta SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología): Relleno sanitario es una obra de ingeniería planeada y ejecutada previniendo los efectos al ambiente para la disposición final de los residuos sólidos municipales.
- Una consideración más a tomar en cuenta es la que refiere la Asociación Mexicana para el Control de los Residuos Sólidos y Peligrosos para quien: "el principal objetivo de un relleno sanitario es minimizar la cantidad de agua que se infiltra en el suelo y se percola a través de la basura, produciendo un lixiviado".²⁷¹

En tal sentido, los rellenos tradicionales y compactados que han sido apropiadamente diseñados, controlan la emisión de los lixiviados tóxicos, gestionan al mismo tiempo el gas metano y conservan el suelo, todo en un esfuerzo conjunto para evitar que la basura sea un problema en el futuro. La solución parece ser entonces la promoción de un relleno tradicional con protección, un sistema de recolección de lixiviados, monitoreo de gases y fosa controlada que se convierta en un beneficio para la comunidad pues da una solución al problema a largo plazo.

En este aspecto, las nuevas tecnologías propuestas por las empresas dedicadas a la construcción de rellenos sanitarios, se enfocan a la promoción de rellenos compactados, aunque no por ello deja de ser útil la solución para la disposición de desechos sólidos de un relleno tradicional. Dentro de esta modalidad una de las formas en que se dispone de

²⁷¹ AMCRESPAC. Impacto ambiental en rellenos sanitarios. México, 1998, p. 109

la basura en los rellenos consiste en la pre-compactación de la misma por medio de balas o pacas superpuestas, este método promueve una utilización más racional del suelo, pues requiere menos superficie de terreno. Así entonces, un relleno compactado ofrece muchas ventajas sobre un relleno tradicional, según manifiestan expertos en el tema, pues las bondades de la propuesta incluyen la eficiencia en los costos, un mejor control de tráfico, menor mantenimiento en la operación, menores reemplazos en los equipos, menor desperdicio y problemas relacionados con las aves y roedores.

En cuanto a las consideraciones técnicas a tomar en cuenta para la preparación del terreno donde se construye un relleno, se marcan varias fases. Dentro de la primera se hace necesaria la división del terreno en secciones denominadas celdas. En las cuales se deposita una capa de basura de dos metros de espesor y se cubre con 20 o 25 cm de tierra, de preferencia, compuesta por 50% de arena y 50% de arcilla, o limo. Cuando una celda se llena, se deposita en la siguiente. Entre celda y celda debe de haber un espacio de 15 cm. Cuando todas las celdas han sido ocupadas, se cubren con una capa superficial de tierra, de un mínimo de 60 cm de espesor. Finalmente, se puede sembrar pasto y hacer un área recreativa. Al conjunto de celdas dentro del relleno se les denomina macroceldas.

Por tal motivo, la AMCRESPAC considera necesario tomar en cuenta además de los aspectos técnicos, los impactos ambientales tanto en las diferentes etapas de la construcción, como en la operación de los rellenos. Debido a que después de un tiempo se producen fermentaciones, por ello, y con el fin de evitar la filtración de estos productos resultantes de la descomposición de algunos componentes de la basura se recomienda que la capa inferior del relleno sea impermeable y, además, esté situada por lo menos a 1 m de las capas acuíferas subterráneas. "En algunos países se logra un aislamiento mayor agregando en el fondo del relleno una capa aislante sintética --denominada geomembrana-- con un espesor de 2 a 4 mm, prensada en combinación con una capa aislante de tierra".²⁷² Además de que los procesos de degradación presentes en el relleno sanitario se pueden ver afectados por factores como:

- **Materia orgánica:** La producción de biogás está directamente relacionada con el contenido de materia orgánica presente en los residuos.
- **Tiempo.** La velocidad de descomposición está relacionada con el tiempo transcurrido después de disponer los residuos en el relleno.

²⁷² Trejo Vázquez, Rodolfo. op., cit. p. 36

- **Temperatura:** Las bacterias necesitan, para descomponer los residuos de una temperatura estable.
- **Humedad:** Una baja humedad o una saturación de los residuos provoca en ambos casos una lenta descomposición.
- **Compactación:** Una buena compactación afecta la descomposición de los residuos.²⁷³

La particularidad del relleno sanitario de Tlalnepantla --según comentó uno de los ingenieros encargados de la supervisión del proyecto--, consiste en que "se tomó como prevención adicional en la instalación del relleno y como protección al subsuelo, para evitar posibles filtraciones, poner en el fondo del terreno una capa de piedra bola, material que al no tener bordes afilados, evita que la geomembrana sufra posibles fracturas en su estructura causadas por la continua compresión de la basura en las celdas que se crean diariamente".²⁷⁴

La densidad que cada celda debe guardar fue determinada desde el inicio del proyecto tomando como base las consideraciones del subsuelo en que está ubicado el relleno, --al respecto se comentó-- "a fin de que se mantenga una densidad homogénea en el terreno y evitar sobrecargas que pudieran romper la geomembrana, se realizan muestreos en el área, tomando una pequeña porción de la celda que se termina y se comprueba la densidad presente en la misma".²⁷⁵

Un elemento más a tomar en cuenta es la ventilación del relleno, por ello, el terreno debe tener tubos que lleven a la superficie los gases, producto de la descomposición de la basura. "En los rellenos tradicionales, la recuperación de los gases es el paso previo a su combustión controlada por quemadores dispuestos a propósito".²⁷⁶ Hay tres opciones principales para el tratamiento del gas del Relleno:

- Recuperarlo y quemarlo en una chimenea de venteo dentro del sitio.
- Usarlo esencialmente tal como sale. Se aplica sólo deshidratación y compresión para aplicaciones directas de combustión en procesos de generación de vapor para posibles aplicaciones en generación de electricidad.

²⁷³ AMCRESPAC, op. cit., p. 14

²⁷⁴ Entrevista proporcionada por el representante del municipio de Tlalnepantla en el Relleno Sanitario, el 11 de Febrero del 2000.

²⁷⁵ Loc. cit., entrevista 11 de Febrero del 2000.

²⁷⁶ Trejo Vázquez Rodolfo, loc. cit., p. 37



Foto: Rocio Morales

TRÁNSITO HACIA LA CELDA DE VERTIDO



Foto: Rocio Morales

DEPÓSITO E INSPECCIÓN DE LA BASURA EN LA CELDA

- Purificarlo al eliminar la humedad, el CO₂ y el H₂S para venderlo como combustible de bajo poder calorífico.²⁷⁷

Sin embargo, en el relleno de Tlalnepantla aún no se cuenta con ninguna de estas opciones, lo que propicia se desperdicie una oportunidad para hacer el sitio, no sólo más rentable, sino que más ecológico. Al ser cuestionados al respecto los funcionarios representantes del municipio en el relleno --comentaron-- "existe un programa para la utilización del biogás generado en el relleno, aunque este no lo maneja de manera directa la administración de Mexicana de Medio Ambiente (MMA), el proyecto ha sido promocionado por el municipio de Tlalnepantla en colaboración con la UAM-A, específicamente con el departamento de Ingeniería Ambiental".²⁷⁸

Debido a que en el relleno hay infinidad de puntos que deben ser controlados, y que generan gas, con una actividad más o menos intensa dependiendo de la velocidad de degradación de los materiales en cada punto y que después ocurre una difusión de gases que se desplazan de puntos de alta concentración a otros de baja concentración que pueden causar explosiones. Es pertinente mantener un monitoreo constante de las emisiones de biogás, para evitar posibles contingencias.

En cuanto a las normas que ha establecido el gobierno para la elección de un sitio que pueda servir como relleno sanitario, se toman como base los estudios hechos previamente por investigadores de diversas disciplinas y ecologistas para elaborar un guión como el siguiente:

- El manto freático deberá encontrarse a una profundidad mayor a 10 metros.
- Las zonas de recarga de acuíferos o fuentes de abastecimiento de agua potable deberán encontrarse a una distancia mayor de mil metros, arriba del sitio elegido.
- Las zonas de fracturación deberán ubicarse como mínimo a una distancia de 500 metros del sitio y no deberá operar ningún relleno sanitario en la zona fracturada.
- El suelo deberá reunir características idóneas tanto de impermeabilidad como de remoción de contaminantes.
- El sitio deberá contar con el suficiente material para la cubierta diaria de los residuos sólidos, para el tiempo que dure la vida útil del relleno sanitario.
- Deberá tener una vida útil mínima de siete años.

²⁷⁷ Ibid., p. 37

²⁷⁸ Loc. cit., entrevista 11 de Febrero del 2000



Foto: Rocio Morales

COMPACTACIÓN Y ALINEACIÓN DE LA CELDA DEL RELLENO



Foto: Rocio Morales

MACROCELDA DE RELLENO TERMINADA

- El sitio deberá de estar ubicado a una distancia mayor de mil metros de la zona de inundación, cuerpos de agua y áreas donde se localizan drenajes naturales de agua.
- El sitio deberá tener un buen sistema de drenaje natural independientemente de la red de drenaje pluvial con que se equipe.
- La pendiente media del terreno natural del sitio no deberá ser mayor a 30% y deberá estar protegida de los procesos de erosión hídrica.
- Deberá estar ubicado a una distancia mayor a tres Km. del área urbana; en una área de fácil y rápido acceso por carretera o caminos de terracería transitables en cualquier época del año; a una distancia mayor de 200 m de las vías de comunicación terrestre; fuera de las áreas naturales protegidas, del área de influencia de aeropuertos, de los derechos de vía de oleoductos y gasoductos, de las líneas de conducción de energía eléctrica y a una distancia mayor de 150 m de zonas de almacenamiento de hidrocarburos.²⁷⁹

Debido a que el espacio para rellenos sanitarios en muchas partes del mundo está en una situación crítica; como alternativa para la disposición final de dichos residuos se ha creado la opción de plantas incineradoras que no solamente incineran los desechos sólidos a aproximadamente un 7% de la masa original, sino que también pueden encausar la energía para generar electricidad con el objeto de apoyar los sistemas existentes, además de poder cambiar la energía de calor en vapor.

Sin embargo, y a pesar de las bondades de un sistema de este tipo hay que aclarar que las plantas tienen un costo prohibitivo para economías latinas. Esto explica la posición de los funcionarios del G.D.F. que por lo pronto han dicho "no" a este tipo de plantas por considerarlas elefantes blancos. Así que habrá que buscar otras alternativas para dar solución al problema en una forma integral y con mínima repercusión en el ecosistema.

4.2.1. Marco Regulatorio

En México, el relleno sanitario es una obra de ingeniería, reconocida como un servicio especializado de salud; en el que se pueden confinar exclusivamente residuos no peligrosos, con el definido y firme propósito de proteger el ambiente.

²⁷⁹ Ley de Protección al Ambiente del Estado de México, Edo. de México, 1998



Foto: Rocío Morales

CHIMENEAS DE BIOGÁS

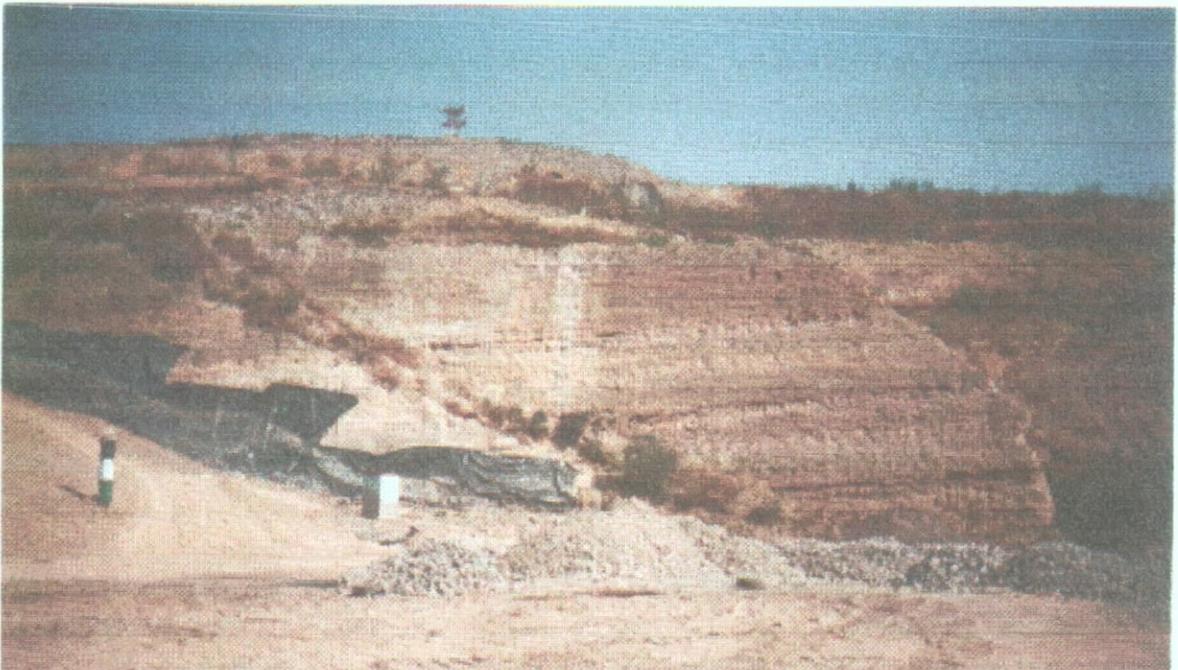


Foto: Rocío Morales

GEOMEMBRANA

La elaboración y expedición de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de Residuos Sólidos Municipales es facultad de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), a través del Instituto Nacional de Ecología (INE), de acuerdo a las atribuciones que le otorga para tal efecto la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (LGEEPA), que señala las facultades y competencias de los diferentes niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) en el tema como se constató en el Capítulo II:

Artículo 5. Son facultades de la Federación:

Fracción V. La expedición de las Normas Oficiales Mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley,

Artículo 7. Corresponde a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

Fracción VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto con el artículo 137 de la

Artículo 8. Corresponde a los municipios de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las Leyes locales en la materia las siguientes facultades:

Fracción IV. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 de la presente ley.

Artículo 137. Queda sujeto a la autorización de los Municipios o del D.F., conforme a sus Leyes locales en la Materia y a las Normas Oficiales Mexicanas que resulten aplicables, el funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos municipales.

La Secretaría expedirá las Normas a que deberán sujetarse los sitios, el diseño, la construcción y la operación de las instalaciones destinadas a la disposición final de los residuos sólidos municipales.

Artículo 138. La Secretaría promoverá la celebración de acuerdos de coordinación y asesoría con los gobiernos estatales y municipales para:

1. La implantación y mejoramiento de sistemas de recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales; y
2. La identificación de alternativas de reutilización y disposición final de residuos sólidos municipales, incluyendo la elaboración de inventarios de los mismos y sus fuentes generadoras.

Una vez definido el marco jurídico, la ejecución de obras de este tipo se apoya en la Norma Oficial Mexicana NOM-083-ECOL-1996²⁸⁰ y NOM-84-ECOL-1997²⁸¹. En este aspecto la SEMARNAP, demanda rigurosos estudios de localización del sitio e impacto ambiental (como se muestran en la gráfica 4.1).

involucradas, siendo las más sobresalientes las de la Secretaría de Ecología, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y las dependencias municipales.

El diagrama muestra las etapas a considerar una vez que se ha decidido implementar un relleno sanitario. Primero se debe evaluar, si existe afectación a áreas naturales protegidas, obras civiles o a cuerpos de agua superficial ya sea en forma permanente o temporal. De presentarse esta situación se debe considerar si es posible dar o no una solución por medio de ingeniería al problema, en caso de que alguna de estas variables no resulten del todo viables, el sitio se considera no apto y se procede a evaluar otro. Una consideración más a tomar en cuenta es el resultado del estudio geológico, ya que de este se desprende, si el potencial de contaminación es alto o bajo y anticipa algunos de los posibles efectos que se pueden desprender al medio ambiente.

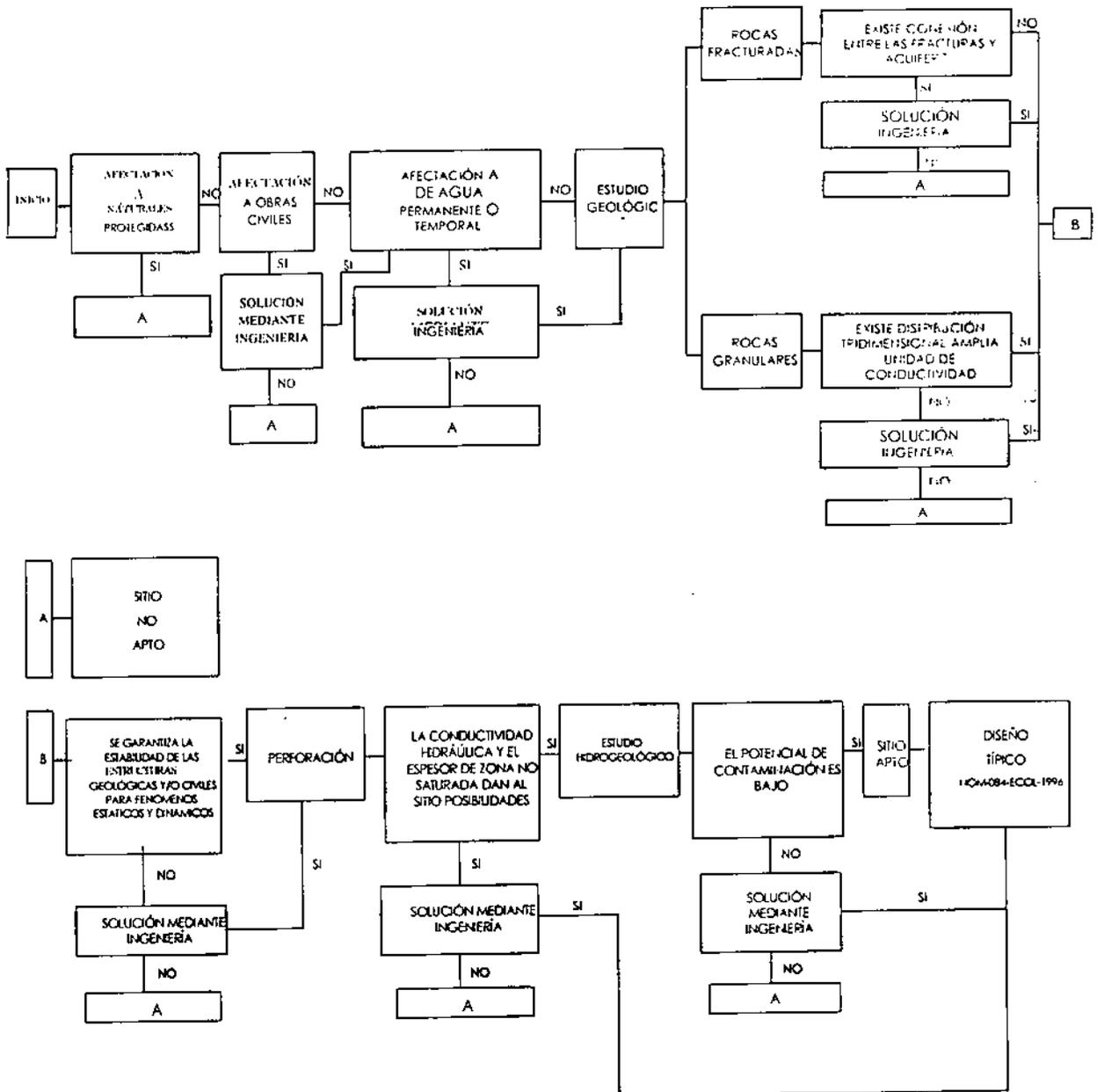
Una vez que se ha recorrido este proceso, se procede a realizar el diseño del relleno sanitario con la NOM-084-ECOL-1996, que es el diseño típico que se propone, aunque se podría incorporar alguna mejora al mismo.

²⁸⁰ La NOM-083-ECOL-1996 establece las condiciones de ubicación, hidrológicas, geológicas e hidrogeológicas que deben de reunir los sitios destinados a la disposición final de los residuos sólidos municipales, y es de observancia obligatoria para aquellos que tienen la responsabilidad de la disposición final de los residuos sólidos municipales.

²⁸¹ La NOM-084-ECOL-1997 establece los requisitos para el diseño, construcción operación y monitoreo de un relleno sanitario, en el cual se dan los lineamientos básicos para el diseño específico del relleno sanitario, obras de control para los contaminantes y demás obras complementarias, especificaciones de construcción y operación para el adecuado manejo del relleno, en donde se incluirá además el establecimiento de un programa de monitoreo ambiental par el sitio.

Grafica 4.1

DIAGRAMA DE FLUJO PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LAS DIFERENTES ETAPAS DE LOS ESTUDIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE RELLENOS SANITARIOS



Fuente: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Tales normas conllevan diversas autorizaciones de las instancias de gobierno. Estas son algunas de las tareas básicas y consideraciones necesarias a la hora de construir un relleno sanitario. Además de lo que marca la OPS/OMS²⁸² ya que según los indicadores de esta organización para la región de América Latina, "la disposición final de la basura es la actividad a que por un lado se le destinan menos recursos humanos y económicos, mientras que, por otro, es la que implica un mayor daño a la salud pública y un alto riesgo ambiental",²⁸³ de no llevarse a cabo adecuadamente

4.2.2. Impacto Ambiental del Relleno Sanitario

Uno punto fundamental a la hora de determinar la construcción y ubicación de un relleno sanitario para la comunidad es el impacto ambiental que este representará para la capacidad de soporte de las comunidades aledañas, pues como reporta la OPS/OMS "únicamente un 30% de la basura generada en América Latina se dispone sanitariamente y de esta cifra de 17 ciudades estudiadas en la región con más de un millón de habitantes, se señala que el 35% de la basura se dispone en rellenos sanitarios de buena calidad, el resto se dispone en sitios controlados y en tiraderos a cielo abierto".²⁸⁴

Una primera parte de la problemática queda representada en el cuadro 4.1 en cual se clasifican los impactos ambientales incluyendo los recursos naturales, estéticos, históricos, culturales, económicos y sociales entre otros que inciden al ubicar un relleno sanitario.

Una forma de tener un mayor control acerca del impacto que para cada región representa un relleno, consiste en aplicar la metodología propuesta por el Banco Mundial en la cual se fijan los objetivos para la identificación y medición de los efectos de los proyectos de desarrollo sobre la ecología humana y ambiental.

²⁸² OPS (Organización Panamericana Sanitaria) y OMS (Organización Mundial de la Salud)

²⁸³ AMCRESPAC, op cit., p. 31

²⁸⁴ Ibid., p. 26

Cuadro 4.1
Clasificación de los Impactos Ambientales

IMPACTOS AMBIENTALES	TIPOLOGÍA
1) En relación a la(s) actividad(es) que genera(n) impacto(s)	<ul style="list-style-type: none"> • Benéficos o adversos • Reversibles o no • Planeados o accidentales • Directos o indirectos • Acumulación simple o no
2) En relación al tiempo que dura(n) las actividad(es)	<ul style="list-style-type: none"> • Reversible o no • A corto o largo plazo • Temporales o continuos
3) En relación al espacio que cubre(n) la(s) actividad(es)	<ul style="list-style-type: none"> • Local, regional, nacional o global
4) En relación al potencial de mitigación	<ul style="list-style-type: none"> • Remediables o no

Fuente: AMCRESPAC, México, 1998, pp. 109

Estas consideraciones ambientales se agrupan en seis categorías o componentes que tienen por objeto:

- a) Señalar los puntos generales que sirven de base para analizar las posibles consecuencias del proyecto.
- b) Indicar la formación necesaria y el tipo de experiencia que se requieren para estudiar con profundidad los aspectos ambientales de los diferentes proyectos, y
- c) Proporcionar una estructura para la formulación de procedimientos y pautas para el examen y la consideración sistemática de los factores ambientales.²⁸⁵

Varios de estos puntos son recogidos por las normas ecológicas NOM-083 y NOM-084, en las cuales se puntualizan las características de la disposición de basura y de los rellenos sanitarios en la república mexicana.

Este tipo de consideraciones es importante recuperarlas a la hora de instrumentar un proyecto de este tipo. Debido a que en el caso de Tlalnepantla, uno de los reclamos principales, giró en torno al desconocimiento del impacto ambiental que tendría dicho proyecto para el medio ambiente de la zona y sus habitantes. Esta inconformidad fue presentada en junio de 1998 por el Partido Verde Ecologista de México, fecha en que hicieron patente la desinformación que privó a la largo de la elaboración del proyecto ya que ellos no habían recibido ningún estudio de impacto ambiental realizado por el

²⁸⁵ Ibid., p. 37

municipio, y solamente se había hecho llegar a la comisión encargada, un documento que describe la evaluación que realizó la empresa Mexicana de Medio Ambiente (MMA).

Cuadro 4.2

Impacto Ambiental de los Rellenos Sanitarios

Impactos Potenciales	Elementos del entorno Urbano-Ambiental	Tipo de servicio que impacta mayormente
<ul style="list-style-type: none"> • Afectación de la infraestructura vial • Deterioro de la infraestructura hidráulica. • Incremento del mantenimiento de la infraestructura urbana. • Afectación de la estética urbana. • Afectación de la calidad de vida 	Infraestructura e imagen urbana	Barrido y limpieza
<ul style="list-style-type: none"> • Afectación de la estética urbana. • Aparición de quejas públicas. • Incremento de inquietud social. • Incremento de inquietud ecológica. • Afectación de la calidad de vida. 	Bienestar poblacional	Recolección
<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de inquietud ecológica. • Emisión de impactantes ambientales hacia el espacio urbano. • Contaminación del aire, suelos, acuíferos, escurrimientos y embalses. • Afectación de la salud pública • Riesgos de eventualidades ambientales y situaciones de emergencia. 	Ambiente y Salud Pública	Disposición Final

Fuente: AMCRESPAC, México, 1998, p. 109

Por otra parte, como se puede observar en el cuadro propuesto por la AMCRESPAC referente a los impactos potenciales en el entorno urbano-ambiental, dentro del marco denominado de afectación de la estética urbana, son tomadas en consideración la aparición de quejas públicas, incremento de inquietud social, incremento de inquietud ecológica y afectación de la calidad de vida.

Aunque al parecer y dada la insistencia de un núcleo poblacional, no resulta válido para la Comunidad de La Providencia, pues ellos reportan que fue poco el interés del municipio para que participara la comunidad en la elaboración, desarrollo y puesta en marcha del proyecto, como se reporta en el siguiente apartado.

4.3. Empresa y Sociedad

Uno de los puntos más importantes para la humanidad, es el logro de un desarrollo armónico entre los diferentes elementos que componen el hábitat natural y los que se han ido incorporando a lo largo del tiempo, en este sentido, y dejando a un lado la visión

depredadora del medio ambiente que había prevalecido hasta entonces, actualmente se da una ponderación especial a las cuestiones ambientales.

Así dentro de las diversas tendencias ambientalistas desarrolladas, encontramos las de tipo radical, cuyo fundamento está en el cambio de las reglas económicas; las de tipo crítico y reformista reconocen el problema pero promueven una postura moderada y con esto no afectar el desarrollo económico sino hacerlo de manera racional. Dentro de esta postura, se opta por el uso de tecnologías suaves con el medio ambiente, además de la internalización de los costos ambientales, esto incluye además la aplicación de la denominada *racionalidad ambiental*, que consiste en adecuar los medios, para llegar a ciertos fines e implica un mejor uso de los recursos naturales con el discurso de crear un cambio civilizatorio. En esta postura se unen los elementos del enfoque sistémico del medio ambiente con el término de saber ambiental.

Es dentro de estas corrientes, que se ha promovido que las organizaciones acepten y promuevan un desarrollo equilibrado y por ello se han creado en las últimas décadas un sin número de empresas cuya orientación principal es el cuidado del medio ambiente. Es este tipo de relación que se revisará con el binomio formado por la empresa *Fomento de Construcciones y Contratas-Mexicana de Medio Ambiente* y la comunidad de *La Providencia* como punto final.

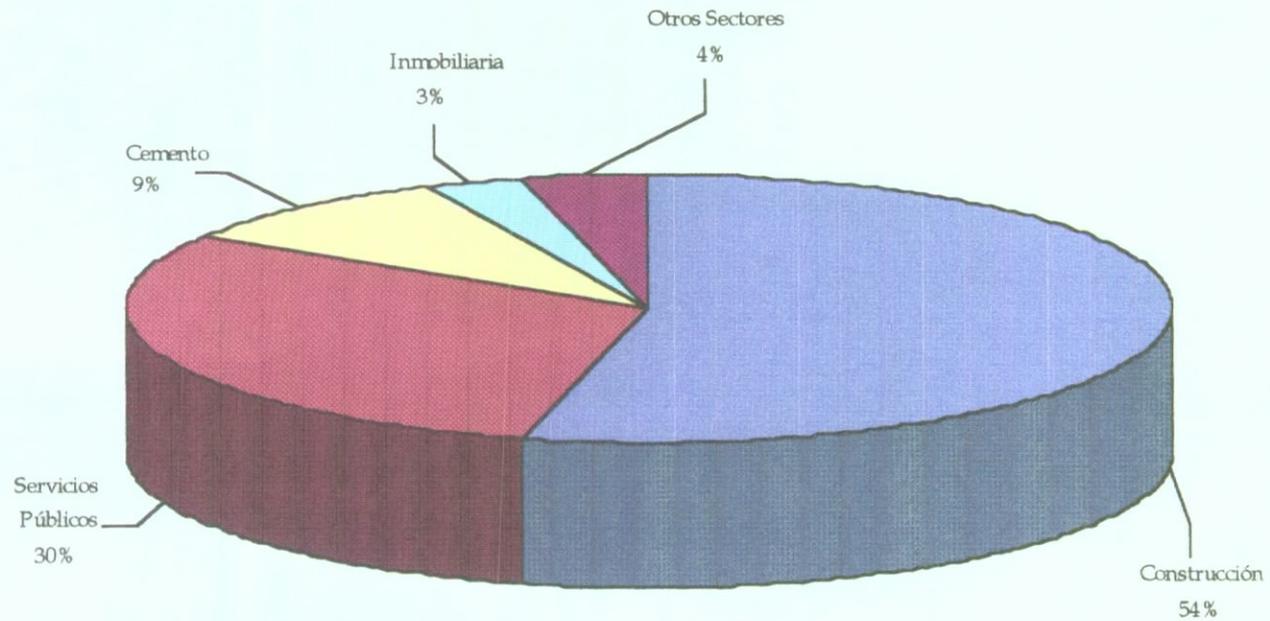
4.3.1. Empresa "Fomento de Construcciones y Contratas"

El grupo del cual depende la empresa Mexicana de Medio Ambiente es el que lleva la razón social de *Fomento de Construcciones y Contratas S.A. (FCC)*; que surge de la fusión, en marzo de 1992, de dos empresas españolas: *Construcciones y Contratas S.A.*, fundada en Madrid en 1944, y *Fomento de Obras y Construcciones S.A.*, creada en Barcelona el año de 1900 y con acciones cotizando en Bolsa desde el mismo año.

FCC es la matriz del primer grupo constructor español, tanto por volumen de Cifra de Negocios, como por rentabilidad. Su estrategia de crecimiento se ha orientado tradicionalmente hacia la diversificación, como lo demuestra el hecho de que, siendo originalmente una empresa de construcción, en 1911 inició su actividad en el campo de los servicios públicos con un contrato de limpieza y mantenimiento de la red de alcantarillado de Barcelona.

Gráfica 4.2

SECTORES EN LOS QUE PARTICIPA EL GRUPO FCC
(% sobre Cifra de Negocios Consolidada)



Fuente: Mexicana de Medio Ambiente, Octubre de 1999

En la actualidad su producción está altamente diversificada, ya que el 45% de la misma se desarrolla en sectores distintos al de la construcción, entre los que cabe destacar los de recolección de residuos sólidos y su posterior eliminación, limpieza de vías públicas, abastecimiento de agua a poblaciones, mantenimiento de plantas de tratamiento de aguas potables y residuales, fabricación de cemento, promoción inmobiliaria, aparcamientos, mobiliario urbano, transporte de viajeros, inspección técnica de vehículos, handling de aeropuertos, etc. Fcc es líder destacado en el mercado español de saneamiento urbano y tiene una creciente presencia en los mercados internacionales, como lo muestra la gráfica 4.2.

Uno de los planteamientos de la organización según manifiesta el Director de Estudios y Proyectos de la empresa es el de "optimizar la gestión de los recursos medioambientales, lo cual se ha convertido en una de las mayores preocupaciones en la sociedad actual y debido a ello se maneja como premisa el recuperar el deterioro provocado por el hombre a lo largo de la historia, así como mantener la diversidad y riqueza del medio ambiente natural, como legado a las futuras generaciones".²⁸⁶

Reconoce que "dicha necesidad tiene características especiales en los países de economías emergentes ya que cuentan con pocos recursos económicos y técnicos en el corto plazo: por lo tanto se propone la combinación del conocimiento concreto de los problemas, tecnología, experiencia y capacidad financiera, que con esfuerzos locales y exteriores, propiciará un mejor ambiente".²⁸⁷

El grupo Fcc también ha contribuido de manera importante al desarrollo de los servicios y de la construcción en España y países en el exterior, consolidando su capacidad tecnológica, recursos humanos y reinvertiendo los recursos económicos. La creación del núcleo de Fcc se remonta a 1900. Las cifras que reporta el grupo son de: casi 600,000 millones de pesetas en facturación conjunta (sobre 4,000 Millones de \$USA; datos de 1998), con más de 36.000 empleados en el mundo. Además Fcc está integrada por más de 100 sociedades, que acreditan obras y servicios, y reportan ser pioneros en la introducción de varias tecnologías. En la actualidad muestran una tendencia hacia la alza en sus acciones ya que cuentan, con más de 7,000 accionistas, cifra que pretenden incrementar".²⁸⁸

²⁸⁶ Entrevista con el Director de Estudios y Proyectos de M.M.A. 20 de Octubre de 1999.

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ Fuente Mexicana de Medio Ambiente, octubre de 1999.

La filosofía que sustenta la organización pone énfasis en la sensibilidad para entender y resolver los problemas concretos, con vocación para contribuir a mejorar la calidad de vida y el medio ambiente, por ello colabora con agentes económicos y sociales, de tipo público y privado, con lo cual se pretende la optimización de la gestión ambiental.

Una de las subsidiarias de FCC es *FCC Internacional de Servicios S.A. (FIS)* la cual se encuentra operando desde el 1 de enero de 1997, aglutinando en ella la actividad internacional en el sector servicios del grupo FCC, lo cual nos acerca más a la empresa operadora del relleno en Tlalnepantla.

Abundando un poco más sobre la presencia de la empresa, se tiene que los campos de trabajo principales de FCC Internacional de Servicios (FIS) son:

- La gestión integral del ciclo del agua: la cual abarca desde la captación, desolación, transporte, tratamiento y distribución de agua potable hasta la recolección y depuración de las aguas residuales, incluida su reutilización en usos domésticos, industriales o agrícolas. Asimismo comprende las actividades relacionadas con: la gestión comercial y tarifaria, planificación, análisis y control de la calidad de las aguas, cogeneración energética a partir de los gases provocados por la digestión, tratamiento y reutilización de fangos, etc.
- La gestión integral del ciclo de la basura: que abarca desde la recolección, transporte y tratamiento selectivo hasta la reutilización, depósito controlado o eliminación de los residuos sólidos urbanos e industriales. Se incluyen también las actividades relacionadas, como son: la limpieza de vialidades en las ciudades, gestión comercial, control de residuos tóxicos, hospitalarios o peligrosos, limpieza y cuidado de parques y jardines, aprovechamiento de biogás y tratamiento de las aguas lixiviadas procedentes de los vertederos controlados, entre otras.²⁸⁹

Dentro de los proyectos de gestión de Residuos Sólidos el grupo se encarga del saneamiento urbano en más de 500 municipios, en países como España, Argentina, Colombia, Francia, México, Portugal, Reino Unido y Venezuela, entre otros. Lo que de manera global arroja una población de más de 20 millones de habitantes atendidos en el mundo con una recolección o tratamiento en distintas fases, de más de 10 millones de toneladas de residuos cada año.

²⁸⁹ Curriculum de Mexicana de Medio Ambiente S.A. de C.V., Octubre de 1999

Los trabajos realizados por la organización integran de manera habitual tanto el concepto de recolección de basura urbana (incluidos los residuos de hospitales, mataderos, mercados y zonas industriales) como la limpieza de vías. La naturaleza de la contratación varía desde la gestión a cuenta y riesgo del concesionario, o donde ya se encuentre implantado un sistema de precios o tasas suficiente, o diversas formas de arrendamiento, cuando los Ayuntamientos o Municipios han decidido subvencionar todo o parte del costo real del servicio. La empresa también reporta la implantación de un sistema progresivo de precios por la recolección de basura, con énfasis sobre la educación cívica, el cual es uno de los logros de la gestión de las filiales en diversas ciudades, como Caracas Venezuela o Buenos Aires, que FCC maneja como algunos de sus mayores triunfos.

En general, la empresa ha promovido la búsqueda de socios locales o la creación de sociedades en cada país, con ésta acción se pretende realizar una adecuada transferencia de tecnología, generar puestos de trabajo y contribuir a la formación de técnicos y especialistas. Esto tiene concordancia, con lo desarrollado en las empresas matrices de la sociedad, que son tomados como ejemplo y son: en México, Mexicana de Medio Ambiente, de Fospuca en Venezuela, de Focsa Services en el Reino Unido o de Focsa Servicios en Portugal.

Una vez mostrado el marco global de la empresa en su gestión alrededor del mundo en materia de desechos sólidos, es indispensable entrar a la revisión del comportamiento que guarda *Mexicana de Medio Ambiente (MMA)* en nuestro país, tenemos entonces: en el caso de la concesión del actual relleno sanitario en Tlalnepantla se puso como condición necesaria que la empresa *MMA* llevara a cabo la rehabilitación del antiguo tiradero ubicado a un costado del relleno. En tal sentido, como organización *FCC* propone la implantación de un Plan Integral de Residuos que supone, el cierre de los antiguos vertederos o el sellado y eliminación de basureros y depósitos irregulares.

4.3.2. Comunidad de La Providencia

La comunidad de la Providencia es una colonia de Tlalnepantla que se ubica dentro de la séptima delegación del municipio de las trece que lo conforman y colinda con los municipios de Cuautitlán Izcalli y Atizapan de Zaragoza y las avenidas Boulevard López Mateos, Av. de los Maestros, Autopista México-Querétaro y Gustavo Baz. Además de esta colonia otras "ocho integran esta delegación incluyendo un pueblo, 11

fraccionamientos y una unidad habitacional".²⁹⁰ Cabe aclarar que la ubicación del relleno sanitario aquí abordado no se encuentra en esta delegación, sino en la VIII específicamente en el Pueblo de San Pedro Barrientos polígono 197 y colinda directamente con las comunidades de La Azteca y La Providencia, esta última resulta de especial importancia por las características de zonificación que presenta. La colonia esta catalogada como "habitacional de alta densidad mezclada con comercio y servicios" y se encuentra dentro de una área no urbanizable. Sin embargo, para el año de 1998 según datos proporcionados por el municipio, la comunidad cuenta con "745 habitantes que viven en 155 predios con una superficie de 52,675 mt.²"²⁹¹ y pese a estar catalogada en el municipio como asentamiento irregular, si esta considerada dentro del padrón catastral en la zona 15²⁹² de cobro. Se ubica dentro de este polígono como equipamiento público; una escuela primaria, una biblioteca municipal e instalaciones de la O.P.D.M, además de una capilla. Por otra parte, dentro del Atlas de Riesgos Municipales no se considera que la comunidad enfrente de manera potencial ningún riesgo inmediato e incluso no se propone ninguna zona de seguridad para dicha colonia. Lo cual, se opone a la percepción que tiene la comunidad de los riesgos que enfrenta dada su ubicación.

La atención que presta MMA a las comunidades y las demandas generadas en ellas, lo hace a través del Programa Interno de Protección Civil de la empresa,²⁹³ en el apartado de identificación de riesgos directos e indirectos por cada tipo de fenómeno, cataloga a cinco: meteorológicos, geológicos, químicos, socio organizativos y sanitarios, es a estos últimos a los que nos referiremos. Dentro del rubro socio organizativo "se incluyen problemas provocados por concentraciones masivas de personas, interrupción y desperfecto en el suministro, o la operación de servicios públicos y sistemas vitales,

²⁹⁰ Los demás elementos que conforman esta delegación son las colonias: Benito Juárez, La Azteca, Loma Azul, Lomas de San Andrés Atenco, Lomas de San Andrés Atenco (ampliación), Robles Patera, San Andrés Atenco (ampliación), Tequexquahuac parte alta; el pueblo de San Andrés Atenco, los fraccionamientos Cumbres de Valle, La Joya Chica, Las Arboledas, Lomas Boulevares, Lomas de Atlaco, Lomas de Valle Dorado, Los Pirules, Los Pirules (ampliación), Residencial del Dorado, Rincón del Valle y Valle Dorado; finalmente se incluye en esta delegación la Unidad Habitacional Barrientos Gustavo Baz.

²⁹¹ Atlas de Equipamiento Urbano y Servicios Públicos Municipales del Municipio de Tlalnepantla 1998. Dirección de Servicios Públicos.

²⁹² Fuente: Carta Geográfica Municipal del Municipio de Tlalnepantla de Baz. Zonas Catastrales 1996. El total del catastro municipal esta comprendido por 21 zonas, 16 de ellas ubicadas en la zona poniente y 5 en la oriente.

²⁹³ El Programa Interno de Protección Civil de la empresa Mexicana de Medio Ambiente, con fecha junio 3 de 1999.

accidentes carreteros, accidentes ferroviarios, accidentes aéreos y actos de sabotaje y terrorismo".²⁹⁴

La revisión histórica de los hechos que han acompañado la construcción del relleno sanitario y su puesta en operación, muestra que este proceso estuvo lleno de altibajos y desacuerdos, debido primeramente a la resistencia que presentaron los pepenadores que laboraban en el tiradero clausurado a abandonarlo; y segundo a las manifestaciones de descontento social, que fundamentalmente provenían de un grupo de vecinos de la colonia La Providencia, que ya habían demostrado su repudio al tiradero que se encontraba en las inmediaciones de su comunidad durante el periodo 1991-1998.

Vale la pena aclarar que la posición de los pepenadores en cuanto al proyecto queda manifestada cuando un grupo de 50 pepenadores bloqueó al acceso al relleno, tan sólo a unos minutos de su inauguración a manos de la alcaldesa Ruth Olvera, ya que a decir de los inconformes, su deseo era continuar con la actividad que habían desarrollado hasta el momento, pues la misma les retribuía muchos más ingresos que los que lograrían al ser contratados por el Ayuntamiento, en el Departamento de Limpia como barrenderos. La posición de la Presidenta Municipal ante el problema fue tajante cuando dijo: "... este grupo minoritario no está conforme. Dicen que pueden trabajar dos o tres horas y con ello perciben algún ingreso; unos cuantos no pueden estar encima del beneficio de la mayoría".²⁹⁵

Por su parte, MMA afirma que "... fue fácilmente transportada la inconformidad que se tenía a la nueva obra por otros grupos de carácter político, que previamente habían, venido manejando sus planteamientos e inquietudes con la administración municipal, lo que la empresa ha cuidado de respetar, participando cuando la autoridad lo ha solicitado en explicaciones y demostraciones relativas al proyecto y siempre de manera técnica-profesional".²⁹⁶ Al respecto, el representante de la colonia ante el municipio --afirmó-- "

la postura de la empresa concesionaria del servicio al inicio, fue de bastante apertura ya que fuimos llevados de visita a Querétaro, al relleno que en esta entidad tiene operando la empresa. El fin de esta visita fue el de explicar el funcionamiento de un relleno y hacer hincapié, en que la salud de los habitantes no se vería afectada. Sin

²⁹⁴ Programa Interno de ... loc. cit.

²⁹⁵ El Relleno Sanitario de Tlalnepantla de Baz fue inaugurado el primero de abril de 1998, inmediatamente después del evento se registraron enfrentamientos entre pepenadores y efectivos policíacos a pedradas.

²⁹⁶ Programa Interno de ... loc. cit.

embargo, la postura de MMA y del municipio con respecto a la colonia, ha cambiado conforme a avanzado el tiempo, debido principalmente a que la posición de los colonos se ha torno más radical, pues a decir de esta persona " . . . muchas obras que estaban programadas para beneficio de la colonia fueron detenidas, y ahora se argumenta por parte de los funcionarios de Tlalnepantla, que el presupuesto no alcanzó para efectuar estos programas"; aunque para él entrevistado " . . . está actitud corresponde a una acción de castigo a la comunidad, resultado de los continuos periodicazos que se desplegaron con motivo del relleno y que ponían en entredicho la gestión municipal".²⁹⁷

En este aspecto, una de las participantes más activas en el movimiento que promueve la salida del relleno es la Doctora de la colonia La Providencia, personaje que sostiene como argumento principal que: ". . . la localización del relleno sanitario a unos cuantos metros de la comunidad (menos de 100 m), promueve la aparición de múltiples enfermedades de tipo faringeo y dermatitis, que presentan una alta resistencia a los fármacos comunes y propicia que los medicamentos que se utilicen para el tratamiento sean mucho más costosos y por lo tanto afectan al segmento de la comunidad que tiene un poder adquisitivo menor para hacer frente a este gasto".²⁹⁸

Para lograr su cometido, la comunidad se organizó en un grupo que denominaron PRÓVIDA,²⁹⁹ aunque el mismo no funciona propiamente como una ONG, y su postura respecto al relleno ha evolucionado considerablemente desde 1997 a la fecha. Al inicio la intención principal consistió en que el proyecto del Relleno Sanitario se reubicara en alguno de los municipios aledaños, como esto no sucedió y se concreto el proyecto y dada la postura que el municipio guarda con respecto al tema, ahora lo que piden es: ". . . atención médica, estudios de gabinete y laboratorio; y en caso necesario la atención de médicos especialistas; que los medicamentos necesarios sean entregados en forma gratuita a los enfermos; y que cualquier paciente cuyo diagnóstico médico resultará ser una enfermedad mortal sea indemnizado. Se demanda además, la liquidación de las casas a precio justo y conforme a derecho, para aquellos vecinos que decidan vender sus propiedades y marcharse de la zona riesgosa".³⁰⁰

²⁹⁷ Entrevista con el Representante de la Asociación de Vecinos de la colonia La Providencia, Julio del 2000.

²⁹⁸ Entrevista con integrante de la Asociación PROVIDA de la colonia La Providencia, Julio del 2000

²⁹⁹ El grupo PROVIDA de la colonia La Providencia a decir de la entrevistada no funciona propiamente como una ONG, pues no esta registrado, además la principal razón de esta denominación, es la de lograr la identificación del mismo como originario de la colonia ante las autoridades locales y la empresa.

³⁰⁰ Documento de la Comitiva PROVIDA, con fecha del 29 de octubre de 1999.

El argumento en que se apoyan los afectados se refiere a que según ellos: "... durante los últimos años las causas de morbi-mortalidad en la comunidad han cambiado, ya que anteriormente las causas de muerte por orden de importancia eran: 1) los accidentes, 2) complicaciones de cirrosis hepática y 3) enfermedades infectocontagiosas. Ahora muy probablemente y debido al ambiente tan contaminado causado por el basurero a cielo abierto, se han presentado estragos a la salud de la comunidad y que ya afectaron con patología maligna a 8 personas, de las cuales cuatro terminaron en defunción y cuatro se reportan como delicadas (...)"³⁰¹

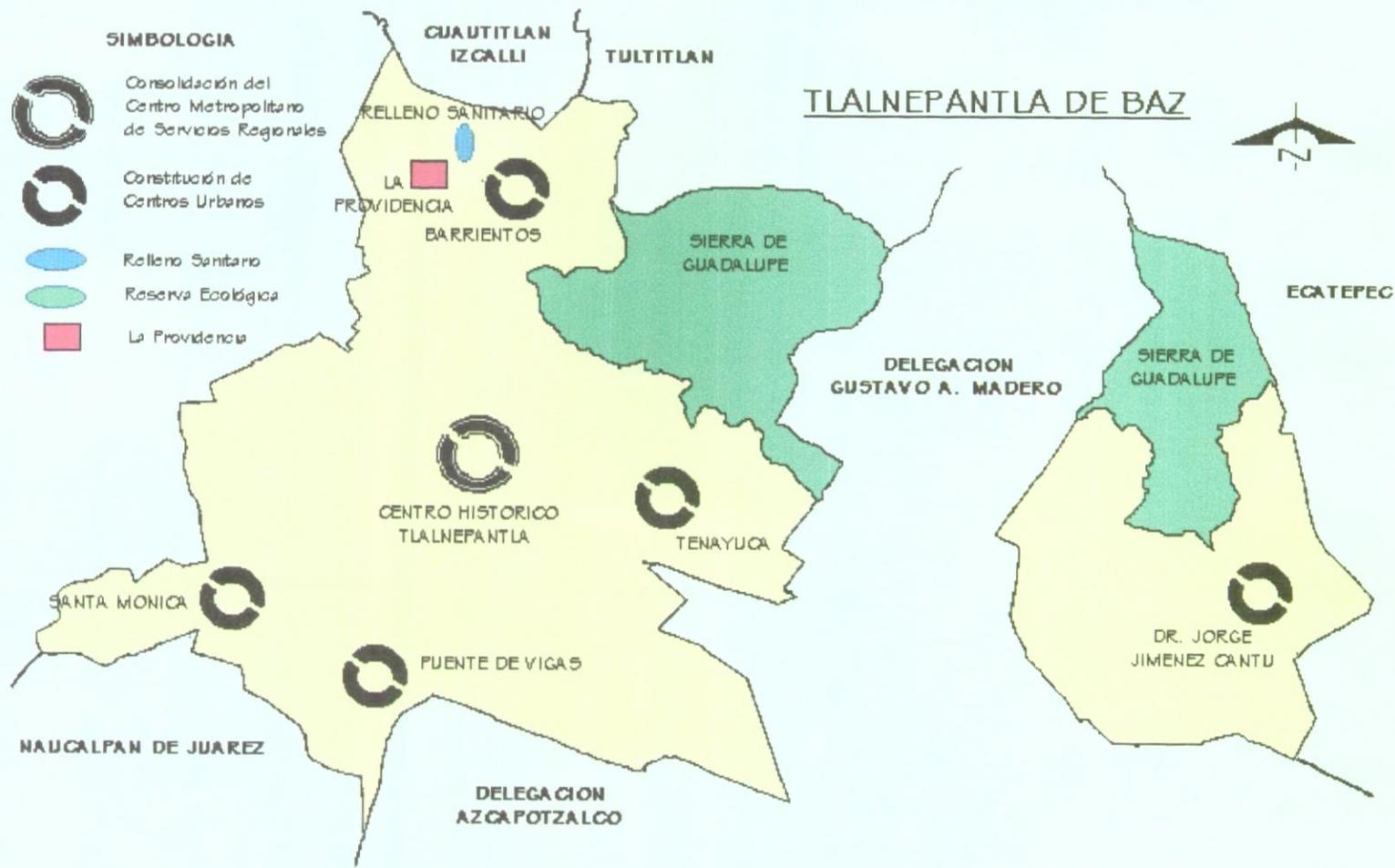
Este cambio en actitud dado a través del tiempo, puede explicarse a partir del fallo de los juicios administrativos promovidos por la comunidad y resueltos en mayo y julio de 1998, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, los cuales resultan favorables al municipio de Tlalnepantla. Lo que se encuentra a lo largo de estos documentos, es un proceso en el cual se van derribando cada uno de los reclamos de la comunidad con respaldos legales. Por lo que, al final sólo le que queda al grupo rijo de la comunidad, buscar una salida negociada; aunque de momento se haya detenido cualquier avance en este proceso. Con este antecedente, es importante destacar que la postura del ayuntamiento en el tema; es la de no comprar los terrenos debido a su carácter irregular. Sin embargo, los habitantes de la colonia argumentan que todo se encuentra en regla, ya que fueron los señores José y Alfonso Barrón ex-latifundistas; los que les vendieron los terrenos en los que actualmente se ubica la colonia, a razón de \$1.00 el metro cuadrado y de esto hace ya más de 40 años.

Esta parte correspondería a los principales reclamos que la comunidad hace al municipio, en cuanto a los que los pobladores de La Providencia tienen hacia la empresa; se encuentran los relacionados con irregularidades en la adquisición del predio ya los vecinos refieren que la propiedad fue subastada en \$18'000,000 millones y que la alcaldesa ofreció un pago de \$20'000, 000, por lo cual consideran injusto que tal monto de inversión se destine a un proyecto que consideran obsoleto dado el impacto que representa una obra de este tipo para la salud de la comunidad. Refieren además "... evidencias de agua subterránea que presenta contaminación del subsuelo por lixiviados, productos del basurero y ahora del relleno sanitario y polución de los manantiales que desembocan en la Col. La Providencia. Otro punto sobre el que llaman la atención se refiere a los permisos proporcionados por PEMEX; la Cía. de Luz; la aprobación del gobernador; de la cámara de diputados; de la SEMARNAP y demás

³⁰¹ Documento dirigido al Lic. Manuel Estrada García, Director Gral. de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en Naucalpan, fechado el 28 de Mayo de 1998.

Mapa 4.5

ESTRATEGIA GENERAL DE DESARROLLO MUNICIPAL Y UBICACIÓN DEL RELLENO SANITARIO EN TLALNEPANTLA



Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000

autoridades competentes".³⁰² Debido a que consideran existen irregularidades en el otorgamiento de dichas aprobaciones y permisos. Sin embargo, a estas demandas hechas en mayo y oficializadas a través de oficios; se promovió una visita de la PROFEPA en septiembre del mismo año el dictamen que la instancia proporciona resalta que: "... no se encontró e hizo alguna observación en materia de información documental o autorizaciones con respecto a la operación del relleno sanitario".³⁰³

De esta forma y ante las posturas del municipio y la comunidad; la empresa considera que una forma de disminuir las tensiones acerca de la puesta en marcha del proyecto y la potencial afectación que este pudiera causar a la salud de la ciudadanía, se reducirá sólo con el tiempo, la eficiencia, la eficacia y el buen desempeño que presente la empresa en su operación. Por ello y "... derivado de esto, se esta siempre atentos a las manifestaciones, visitas y en general a los actos sociales que pudieran surgir con algún descontento, por ello se mantiene una estrecha relación con las autoridades y atendiendo a sus recomendaciones e instrucciones".³⁰⁴

4.4. Relleno Sanitario de Tlalnepantla (Mexicana de Medio Ambiente S.A. de C.V.)

En el caso de Tlalnepantla, una vez que se clausura el tiradero de Las Águilas en Atizapan de Zaragoza en 1992, el municipio habilita el "Cerro de Barrientos" como tiradero a cielo abierto, sin establecer las condiciones adecuadas para evitar la contaminación del subsuelo y ambiental en general. Es a partir del reconocimiento oficial del problema cuando se elabora un proyecto para rehabilitar el tiradero y crear un relleno sanitario colindante al mismo sitio. El proyecto pretende dar una solución a este problema a largo plazo (20 años),³⁰⁵ además de que los costos por manejo de la basura sean aceptables, ya que a mayor cantidad de basura que ingrese al Relleno el monto pagado por el Municipio por la disposición final disminuye, lo cual hace suponer una liberación de recursos para otros proyectos.

El proceso previo para el diseño del proyecto incluyó la búsqueda de un sitio idóneo para la ubicación del relleno, localizándose dos lugares propicios para tal fin: un predio

³⁰² ... documento ... 28 de Mayo de 1998

³⁰³ Oficio de la Dirección de Servicios Públicos del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla con fecha del 6 de octubre de 1998.

³⁰⁴ Entrevista realizada al representante del Relleno Sanitario en Octubre de 1999

³⁰⁵ Sin embargo, según estimaciones de la Secretaria de Ecología del Estado de México, en promedio están ingresando al relleno unas 1,200 toneladas de basura, en lugar de las 800 previstas, situación que acortará considerablemente la vida del relleno.

propiedad de un particular en la Av. Reyes Heróles y el terreno propiedad de Cementos Anahuac empresa que a decir del Director de Servicios: "a participado muchísimo en el desarrollo de la urbanización del territorio con la administración, pues recientemente ha donado otro espacio, el cual servirá para ubicar una subestación de bomberos. En cuanto al relleno, al plantearse el proyecto ofrecieron el terreno en condiciones preferenciales de venta a un precio razonable, para poder interesar a quien obtuviera la concesión. Sólo una condición puso la empresa para mantener firme su propuesta y esta fue la de participar en todo el proceso, como observador".³⁰⁶

Tlalnepantla optó dentro de las alternativas presentadas para resolver la disposición final de la basura por la creación de un "relleno tradicional" en su territorio, aunque queda claro que en el país este método de disposición final es bastante novedoso. --Al respecto comentó el funcionario-- "al inicio de la gestión no se creía mucho en el proyecto y existían muchas posiciones encontradas, de hecho al arrancar la administración, la alternativa inicial era la de trasladar la basura al D.F. específicamente al Bordo Poniente a través de la renta de camiones y transfers. Aunque al final se defendió el proyecto original, tomando como base el análisis de costos realizado. Al mismo tiempo, se llevó a cabo un proceso de acercamiento con los pepenadores que trabajaban en el tiradero, con el fin de convencerlos de abandonar el sitio, --señala además que-- una de las mayores ventajas que se tuvo a la hora de negociar con los pepenadores, consistió en que el lugar de residencia de los trabajadores, no se ubicaba en el tiradero, ya que provenían mayoritariamente del municipio de Atizapan".³⁰⁷

Un paso más que se da para la poner en marcha este proyecto, tiene fecha del 4 de abril de 1997, cuando se solicita al Cabildo y Diputados del Congreso del Estado de México, su aprobación, la explicación de esta solicitud estriba en que el periodo de operación del Relleno, rebasa los tiempos de la administración municipal. De este modo, con fecha de 23 de abril y conforme a lo establecido por la Ley de Obras Públicas, aparece en los principales rotativos del país, la convocatoria de licitación pública para el desarrollo del proyecto, la empresa ganadora de la misma es Mexicana de Medio Ambiente S.A. de C.V.

Recuperando un poco este proceso, una vez que fue lanzada la licitación llegan al municipio las propuestas hechas para el proyecto de empresas como: CAPSA IGAL,³⁰⁸

³⁰⁶ Entrevista con el Director de Servicios Públicos de Tlalnepantla, 15 de febrero del 2000.

³⁰⁷ entrevista del 15 de febrero del 2000.

³⁰⁸ Fundada en 1963 en Santa Cruz de Tenerife, por un grupo local de Consignatarios, para racionalizar sus actividades de estiba. Dentro de sus principales actividades se encuentran: la concesión del

TRIBASA³⁰⁹ CETASA³¹⁰ y MMA. Para la selección de la empresa se invitó a las universidades a que participaran en la revisión de las propuestas y a la Asociación de Industriales de Tlalnepantla, el principal lineamiento que orientó la selección de la empresa ganadora de la licitación fue --antes que nada-- "la presentación de un proyecto viable y consistente, sobre las consideraciones de tipo económico (lo cual se refiere al costo por tonelada depositado en el relleno). La inversión que representa este proyecto a valor actual en 20 años es de 275 millones de pesos, aunque para iniciar la operación se consideró un monto de entre 40 y 60 millones de pesos".³¹¹

Las autoridades municipales de Tlalnepantla sostienen que uno de los aspectos que más se cuidó, fue el técnico, lo que implicó poner énfasis desde los estudios de impacto ambiental, hasta el monitoreo de los mantos freáticos, con el fin de prevenir que éstos se contaminen. Se maneja además por el municipio que una de las ventajas del esquema de concesión, consiste en que siendo administrado por particulares, se evitará la corrupción que en torno a la basura se ha generado, y que propicia cotos de poder, esto por un lado, y por otro se contribuye a erradicar el problema de la pepena. Es importante hacer notar, que una vez clausurado el relleno, no podrá ser destinado a usos que impliquen construcciones pesadas, construcción de viviendas, comercio o para

servicio público para la carga/descarga de contenedores en el puerto denominado "Dique del Este". Servicio de carga/descarga de mercancía general y graneles sólidos. Servicio de alquiler de grúas móviles de diversos tonelajes.

³⁰⁹ El negocio de TRIBASA se originó en 1969, con la compañía TRITURADOS BASÁLTICOS Y DERIVADOS, S.A. DE C.V. (TBD), que se fundó con el propósito de explotar un banco de roca basáltica en Los Reyes La Paz, Estado de México. En 1971 amplió su giro con las divisiones de Tubería, Concreto Asfáltico y Construcción. En 1974 TBD entró al negocio de construcción involucrándose inicialmente en la construcción de caminos y drenaje, posteriormente en la construcción de líneas férreas, y un amplio espectro de obras civiles. En 1980, GRUPO TRIBASA se estableció como controladora de un grupo de empresas incluyendo a TBD. En 1992, el Grupo se reorganizó para establecer divisiones funcionales encabezadas por compañías controladoras separadas. Actualmente las divisiones que componen el grupo son: CONSTRUCCIÓN PESADA, CONCESIONES, CONSTRUCCIÓN INDUSTRIAL, EQUIPO Y MAQUINARIA, MATERIALES E INSUMOS PARA CONSTRUCCIÓN, SECTOR INMOBILIARIO Y SERVICIOS.

El Grupo TRIBASA exporta tecnología y conocimientos en la construcción de carreteras y autopistas a otros países. Asimismo, su experiencia en la construcción de vías férreas, túneles, puertos, sistemas de drenaje, pistas de aeropuerto, presas, plantas de tratamiento de agua, manejo de residuos sólidos y rellenos sanitarios, instalaciones industriales y estacionamientos, ha sido y será fundamental para complementar su diversificación geográfica.

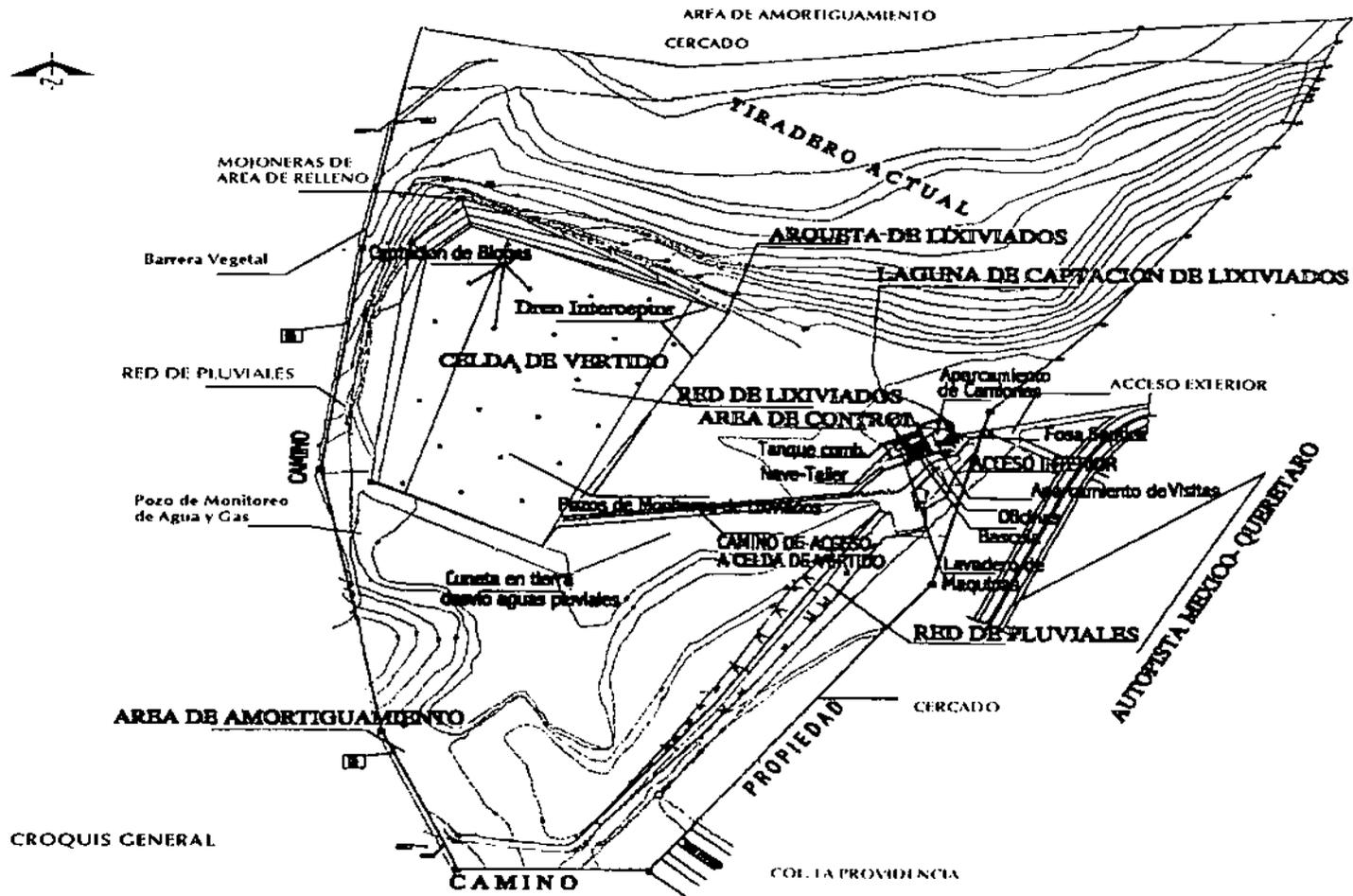
Grupo TRIBASA, cotiza en las Bolsas de Valores de México y Nueva York desde 1993. Actualmente está constituido por 57 empresas de operación y 42 de servicios, con una amplia diversificación de actividades, que van desde la construcción pesada e industrial, la operación de autopistas, puertos, servicios municipales y operaciones inmobiliarias, hasta la comercialización de los materiales e insumos que produce, entre otras más.

³¹⁰ La Fundación ICA, A.C. (FICA) se constituye el 26 de octubre de 1986, como una institución privada sin fines de lucro, sustentada en la filosofía de ICA de desarrollar una labor filantrópica. Cuya idea es contribuir al fortalecimiento científico y tecnológico de la ingeniería mexicana, mediante la formación de recursos humanos de excelencia, fomentar el desarrollo científico y tecnológico y apoyar la educación superior e investigación.

³¹¹ entrevista del 15 de febrero del 2000 . . .

Mapa 4.6

CROQUIS GENERAL DEL RELLENO SANITARIO DE TLALNEPANTLA



CROQUIS GENERAL

Fuente: Mexicana de Medio Ambiente, Octubre de 1999

el establecimiento de industrias, tampoco se podrán realizar actividades de excavación o perforación sobre el área del relleno, limitándose a conservar su calidad de área verde, aprovechando el terreno con fines estéticos y de integración al paisaje.

Una duda que surge en este punto, se refiere a la autoría del proyecto; ya que a pesar de que este se concretó durante la gestión de Ruth Olvera, existen antecedentes del mismo; en el Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996, específicamente en el apartado que corresponde a los retos del municipio; donde se retoma como aspecto importante la protección al ambiente y de manera particular la recolección de los desechos sólidos y la necesidad de un terreno adecuado para la tarea de la disposición final. Al ser cuestionado sobre este punto --él Director de Servicios— sostenía que era poco probable la mención *siquiera* de un proyecto como el del relleno con anterioridad, dadas las características y la forma en que se había estado llevando a cabo la prestación de los servicios públicos durante la gestión 1996-1996 y que evidenció serias deficiencias.

Las acciones desarrolladas durante 1997, tienen una conclusión exitosa en abril de 1998, fecha en la cual comienza a operar el primer Relleno Sanitario del Estado de México, en el municipio de Tlalnepantla, proyecto concesionado a la empresa Mexicana de Medio Ambiente (MMA).

El Relleno se localiza en las antiguas minas de caliza que por muchos años explotó la empresa Cementos Anahuac S.A. de C.V., en un sitio que hasta entonces había pertenecido al patrimonio de este grupo industrial; ubicado a un costado del cerro del Kilo una de las elevaciones principales del municipio, adyacente a la autopista México-Querétaro y la avenida Dr. Gustavo Baz, en la porción Noreste del municipio y en la colindancia en donde confluyen los municipios de Atizapán y Cuautitlán Izcalli, en el pueblo de San Pedro Barrientos. En este lugar y a un costado del relleno sanitario se localiza el antiguo tiradero de la ciudad, en el que se sabe se depositaron residuos desde el año de 1991, se debe enfatizar que este sitio actualmente se encuentra en proceso de saneamiento acción que corresponde a una de las obligaciones del contrato de concesión, que se firmó a fin de regular la relación entre la empresa y el Ayuntamiento.

El relleno sanitario de Tlalnepantla (mapa 4.6), como ya se adelantaba tiene la particularidad de encontrarse propiamente en la zona urbana. El hecho de que una obra de este tipo se ubique cerca de la zona urbana; es una de las situaciones que atenta contra la normatividad inicialmente propuesta para su construcción, esto quedo claro,

cuando en una entrevista realizada a un funcionario de la Secretaría de Ecología del Estado de México, comentaba al respecto: "... aunque en teoría el límite mínimo ideal para la construcción de un relleno se marcó inicialmente de 3 Km. de radio; en la práctica, pocos son los sitios que cumplen con esta y otras normas. Aunque esta situación, se comprende que se debe a la creciente urbanización que se ha presentado en todas las ciudades; pues a nivel nacional se está manejando que un 80% de la población es urbana, lo que además propicia una generación significativamente alta de residuos sólidos, a los cuales hay que encontrarles acomodo en algún sitio".³¹²

La presencia de riesgos en el municipio principalmente de carácter químico, se debe en gran medida al perfil industrial presente en Tlalnepantla, conformado a partir de la década de los años cuarenta, cuando se comenzó a dar el asentamiento de empresas de distintos giros, aunque en su mayoría fueron de giros riesgosos. Merece destacarse que las industrias de esa zona están notablemente organizadas en una de las agrupaciones de seguridad más antiguas del municipio denominada "Comité Industrial de Seguridad y Ayuda Mutua (CISAM)", y que en casos de siniestros o emergencias dispone de planes y programas acordes con la contingencia presente; también es de mencionar que su continuo trabajo preventivo y de concienciación, ha reducido la aparición de riesgos que motivan fenómenos de índole destructiva.

Para los habitantes de esta zona a decir del encargado del Relleno, "es un justificado motivo de inconformidad la compleja aglomeración urbana que se ha formado con empresas de riesgo", la academia de policía, el Centro Preventivo y de Readaptación social conocido como Reclusorio de Barrientos frecuentemente experimenta situaciones de tensión aunque el punto más álgido es: "... el tiradero que recientemente quedó fuera de operación y que en su período activo en repetidas ocasiones tuvo incendios menores, el encierro de los camiones recolectores del departamento de limpia en la estación de transferencia del Ayuntamiento, el túnel del ferrocarril, los respiraderos o lumbreras de drenaje profundo y finalmente el relleno sanitario". Agrega "con todos estos distintivos es ampliamente recomendable esmerarse en la seguridad del relleno sanitario, para que se permita una gestión imperceptible a fin de evitar problemas sociales adicionales a los ya presentes".³¹³

³¹² Entrevista con el Director del "Proyecto de Apoyo a la Gestión de Residuos Sólidos" 15 de Octubre de 1999.

³¹³ Entrevista de MMA, Octubre 20 de 1999

El relleno sanitario colinda directa e indirectamente con las localidades La Azteca, La Providencia, San Pedro Barrientos y la Unidad Habitacional Gustavo Baz, lo que corresponde en su conjunto a una población aproximada de "9,759 habitantes".³¹⁴ Desde que empezó a funcionar, hasta estos días, se han presentado situaciones álgidas, siendo las más relevantes las inundaciones provocadas por las lluvias extraordinarias del mes de septiembre de 1998 que estuvieron a punto de causar la suspensión del servicio, el incendio de pasto en el municipio de Cuautitlán Izcalli en la porción norte que constituye el límite con el antiguo tiradero en febrero de 1999 y la rotura del ducto de gas natural de PEMEX en marzo de 1999, siendo este último evento lo que produjo un alto nivel de alarma y que por su condición de riesgo trascendió a la opinión pública.

Actualmente prevalece la inminencia del riesgo representado por el tiradero que no ha recibido aún las proyectadas acciones de clausura y saneamiento, lo que permite suponer que representa una condición que circunstancialmente viene a ser un importante factor a resolver.

Este tipo de reclamos sociales no deben olvidarse, ya que son otro actor social implicado en el proceso, y aunque la autoridad municipal y estatal los ha venido asumiendo, es preciso que se retomen de manera continua, pues cuando las autoridades en funciones no procuraron soluciones técnicas y sanitarias adecuadas para proteger el ambiente, esto conduce a una pérdida de confianza de la ciudadanía residente en la gestión local.

4.4.1. Estructura Administrativa de Mexicana de Medio Ambiente

El trabajo de Mexicana de Medio Ambiente (MMA) se desarrolla de acuerdo al contrato administrativo de concesión, para la prestación del servicio de operación y disposición final de los residuos sólidos que se producen en el Municipio, firmado el 23 de junio de 1997 con el Ayuntamiento.

La empresa Mexicana de Medio Ambiente es la concesionaria de acuerdo al contrato de referencia y responsable de la construcción de las obras de preparación y de la operación de un Relleno Sanitario, así como del Saneamiento, Clausura y Rehabilitación del antiguo tiradero a cielo abierto.

³¹⁴ Dato proporcionado por el encargado del Relleno en entrevista del 20 de octubre de 1999

La concesión es por 20 años, que es el término de vida útil del relleno sanitario, el cual tiene una superficie de 28 hectáreas y una capacidad de residuos de 8.500,000 metros cúbicos.

La vida útil --como se especifica-- está calculada en función de la superficie disponible y de la producción diaria de residuos que genera el municipio de Tlalnepantla considerando también la tasa de crecimiento anual de la población, --vale en este punto hacer un comentario--, en entrevista con el Director de Normatividad y Apoyo Técnico a los Municipios de la Secretaría de Ecología del Estado de México él planteaba: ". . . que la vida útil del Relleno de Tlalnepantla se encontraba reducida considerablemente, debido principalmente a que la cantidad de residuos sólidos que ingresan al relleno, en comparación con la programación inicial es de un 50% más, es decir, de 800 toneladas diarias previstas se han incrementado otras cuatrocientos por lo que aproximadamente ingresan al sitio unas 1,200 toneladas más.

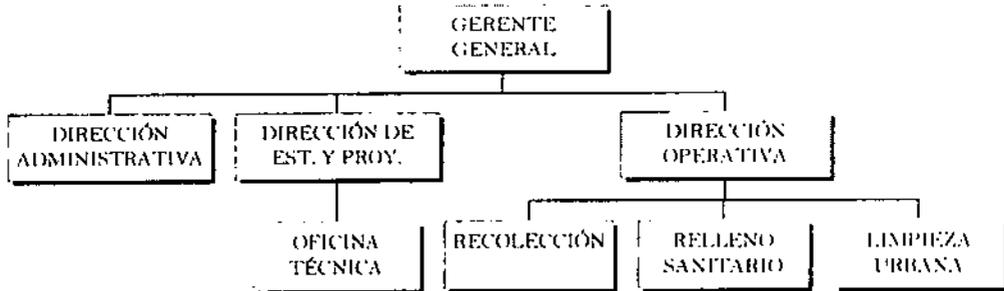
Sin embargo, al cuestionar sobre este punto a los representantes del municipio en el relleno --declaran-- "la cifra registrada diariamente de desechos que ingresan al sitio, es en promedio de unas 800 toneladas de las cuales 600 corresponden a los residuos generados por el municipio", en cuanto a la cifra manejada por la Secretaría de Ecología del Estado de México, --consideran--"se debe a que tomaron algunas de las lecturas pico que se han registrado en el relleno, aunque la tendencia que muestra el sitio es hacia la baja".³¹⁵

En cuanto a la estructura organizativa de la empresa Mexicana de Medio Ambiente, esta no proporcionó un organigrama formal de la organización, aunque en entrevista uno de los directivos de la organización maneja una estructura básica parecida a la que se muestra en la figura 4.3. La cual guarda similitud con la organización que reconoce Fomento de Construcciones y Contratas Internacional, para el manejo integral de los residuos sólidos. Esta organización resulta bastante esquemática y difícil de evaluar, ya que debido al tamaño de la empresa, resulta obvio que se omiten departamentos. Sin embargo, si fue proporcionada la estructura organizativa del personal en el Relleno Sanitario de Tlalnepantla.

³¹⁵ Entrevista proporcionada por el representante del municipio de Tlalnepantla en el Relleno Sanitario, el 11 de Febrero del 2000.

Figura 4.3

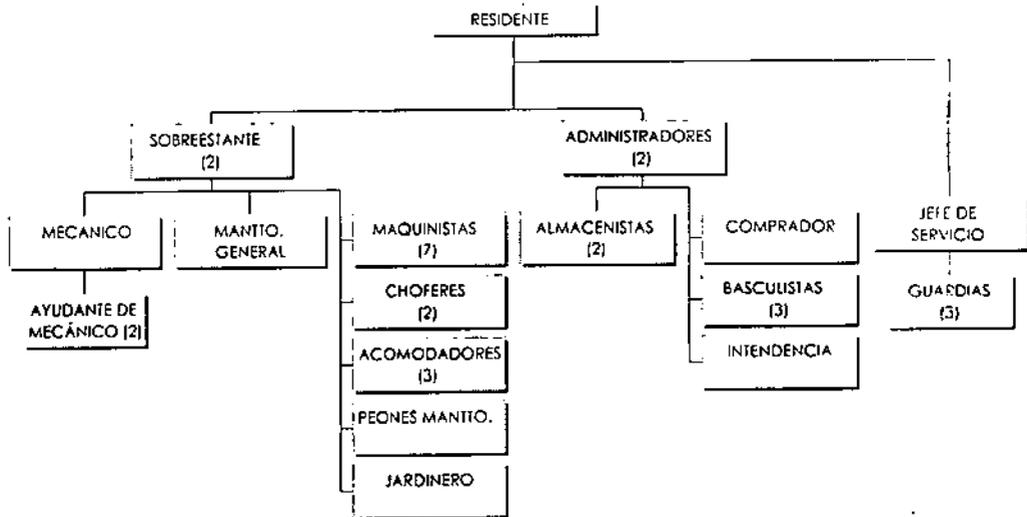
ORGANIGRAMA DE MEXICANA DE MEDIO AMBIENTE



Fuente: Mexicana de Medio Ambiente, Octubre de 1999

Figura 4.4

ESTRUCTURA ORGANICO-JERARQUICA DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL RELLENO SANITARIO



Fuente: Mexicana de Medio Ambiente, Octubre de 1999



Foto: Rocio Morales

ENTRADA AL RELLENO SANITARIO



Foto: Rocio Morales

BASCULA DE PESAJE

Para el Relleno Sanitario, la estructura administrativa orgánica que lo sustenta esta integrado por un total de 40 empleados (figura 4.4.). Dadas las características del organigrama se puede observar que no existen direcciones, departamentos o coordinaciones; lo cual propicia una agilización en la comunicación y retroalimentación directa entre puestos, mismos que como se evidencia requieren de bastante especialización, aún a nivel de operación y ni que decir de los mandos medios. Una de las principales preocupaciones en el Relleno según se refirió en diversas entrevistas es que el sitio siempre cuente con un residente y al menos uno de los ocho jefes de servicio para de esta forma nunca dejar descubierto el relleno y de esta forma atender cualquier contingencia o eventualidad.

Los puestos y funciones que realizan cada uno de los trabajadores se describen a continuación: el residente es el responsable de todas las actividades e instalaciones del relleno; los sobrestantes son los responsables de la operación de los residuos sólidos municipales; mientras que los administradores se encargan de la bascula, compras, servicios generales y recursos humanos; los basculistas realizan los reportes de los

pesajes y recibos; los almacenistas son los encargados del manejo y control de las entradas y salidas del almacén; el jefe de mantenimiento es el encargado del mantenimiento de las instalaciones en general; para ello cuenta con un mecánico y dos ayudantes de mecánico.

La operación de la maquinaria pesada en el relleno es llevada a cabo por siete maquinistas quienes trabajan y operan la maquinaria pesada y dos operadores de camión responsables del camión cisterna y el de volteo respectivamente; los acomodadores realizan la función de señalar el sitio donde se van a situar las unidades recolectoras en el frente del vertido.

Por otra parte, debe destacarse que en el nivel operativo del relleno se encuentren laborando varios de los antiguos pepenadores del tiradero; un caso específico es el de la persona que acomoda los vehículos que ingresan al relleno, que además de esta función se encarde revisar de manera sistemática lo que ingresa en el relleno. En caso de existir alguna duda al respecto se dirige a los representantes del municipio en el relleno, quienes de manera inmediata hacen una inspección ocular de la posible anomalía y de subsistir la duda suspende la descarga de los desechos, para a continuación tomar una muestra de los mismos y enviarla a alguno de los laboratorios que se han dispuesto para el análisis químico de manera previa (aunque claro el costo

del dicho estudio corre a cargo de la empresa o municipio que tenga problema para demostrar que sus residuos no son peligrosos); con el fin que certifique el tipo de residuo de que se trata. En este proceso, se han dado casos en los cuales los usuarios del servicio por no realizar las pruebas pertinentes prefieren llevar sus residuos a otro relleno o a alguno de los tiraderos no controlados que aún subsisten en el Estado de México.

Debido a la naturaleza de la tarea que se realiza, la organización interna de la empresa en el Relleno Sanitario busca obtener mediante la implantación del programa de protección civil y el reglamento interno del relleno un mejor desempeño; para afrontar las situaciones de emergencia utilizando las técnicas y equipo adecuado a los riesgos existentes dentro del área y de las instalaciones. Algunos de los principales puntos tratados en dicho reglamento se refieren al comportamiento que se debe observar en el sitio durante la estancia o permanencia en él.³¹⁶ Se ha procurado por ello, que el texto

³¹⁶ Algunas de las consideraciones que se marcan en el Reglamento Interno marcan que todos los usuarios deberán observar las siguientes reglas sin excepción de persona.

- El acceso de los usuarios a las instalaciones, será únicamente en el horario de 6:00 hrs. a las 22:00 hrs. los 365 días del año.
- Estar incluidos en el padrón de usuarios y contar previamente con la aprobación por parte de la Dirección de Ecología Municipal.
- Sólo podrán ingresar y depositar los residuos autorizados por la Dirección de Ecología de Tlalnepantla para cada usuario en particular, de acuerdo a lo establecido en el contrato de concesión
- Los vehículos que hacen uso de estas instalaciones deberán traer en un lugar visible su número económico y su número de placa.
- Las unidades de caja abierta deberán ingresar totalmente cubiertas con lona o algo similar para evitar la dispersión de residuos durante su recorrido en el interior, quien no lo haga se le negará el acceso al sitio.
- En caso de que en el traslado interno los residuos que transporta se caigan fuera del área de vertido, el conductor tiene la obligación de recogerlos con sus propios medios.
- Por cada unidad que ingrese únicamente se permitirá el acceso del conductor y dos ayudantes como máximo, debiendo permanecer el resto de su tripulación en el área asignada por la empresa y comportarse respetuosamente con las demás personas, con el fin de no entorpecer las maniobras de operación en el frente de vertido y reducir las posibilidades de accidentes.
- Dentro de las instalaciones se deberán acatar las indicaciones del personal de la empresa quien es la responsable de la operación; así como respetar los señalamientos de sentido de circulación, límites de velocidad y frente de vertido.
- En el área de vertido, los acomodadores de la empresa son las únicas personas autorizadas para asignar el lugar de descarga a los usuarios del servicio para así evitar caer en el desorden.
- Los responsables de las unidades que causen daños por negligencia o descuido a las instalaciones, tienen la obligación de cubrir el costo de reparación.
- Queda estrictamente prohibido realizar actividades de pepena en el interior del relleno sanitario. Quién sea sorprendido le será negado el acceso.
- Se prohíbe bajar bultos, bolsas o similares en el acceso al relleno sanitario o dentro del mismo mientras el camión realiza las maniobras de descarga ya que esto es considerado como pepena.
- Todos los usuarios deberán participar activamente en los ejercicios de simulacros internos que en acuerdo con la autoridad se efectúen.
- En caso de emergencia, primeramente se informará al responsable que en este caso es el residente o bien al empleado de mayor rango, quien evaluará la situación, posteriormente se evacuará al personal a la mayor brevedad posible, se trasladará a estos a las áreas de seguridad previamente

del Reglamento Interno, sea de conocimiento de todo el personal con el fin de que se respete la normatividad impuesta por las autoridades locales y estatales para la operación del relleno.

4.4.2. Operación del Relleno de Mexicana de Medio Ambiente

En cuanto a la operación del Relleno, este consiste en la identificación y registro de ingreso de vehículos al sitio, el pesaje, la disposición (vertido), el extendido, la compactación y la cobertura de los residuos sólidos municipales. Para realizar estas tareas la empresa cuenta con una plantilla de 39 empleados, un tractor, un compactador, un cargador, un camión de volteo, un camión cisterna, un camión de servicio (mantenimiento) y tres camionetas pickup.

El proceso de operación se inicia con el registro de cada unidad recolectora que ingresa al relleno sanitario; se continua con el acceso a la báscula, la cual esta conectada a una computadora donde se obtiene el peso bruto, de aquí se trasladan al frente de vertido de la celda diaria para realizar la disposición final; después las unidades ya vacías de regreso vuelven a pasar a la báscula donde se obtiene el peso nuevamente; y por diferencia se obtiene el peso neto de los residuos depositados en el frente de vertido.

cabe destacar que para hacer el depósito de residuos los particulares y los municipios deben de contar con una autorización expedida por la Dirección de Ecología del Municipio de Tlalnepantla (cuadro 4.3) formalizada por medio de los trámites

señaladas, se evitará el acceso de inmediato en general a toda persona; el personal capacitado de la empresa actuará de inmediato y en paralelo se pedirá el apoyo a las autoridades competentes.

- Una vez realizada la descarga de los residuos, el vehículo deberá salir del frente de vertido sin demora con el objeto de no saturar o entorpecer las maniobras de disposición final.
- Las unidades que carezcan de un sistema de descarga rápida deberán contar con otros aditamentos para agilizar el trabajo, como son: tarimas con cadenas para que el tractor jale de ellas, para evitar aglomeración en el frente de vertido.
- Queda estrictamente prohibido el vertido de residuos peligrosos, como son los Corrosivos, Reactivos, Explosivos, Tóxicos, Inflamables y/o Biológico infecciosos (Solventes, Residuos Hospitalarios, Baterías, Tanques de gas, Azolve, etc.).
- Quién incurra en esta falta será turnado a las autoridades ecológicas competentes.
- Los auxiliares de los vehículos de usuarios no podrán descender de éstos hasta que se encuentren en alto total, para evitar cualquier riesgo de accidentes.
- El usuario esta obligado a conocer con antelación la ubicación de las instalaciones del relleno sanitario fundamentalmente la celda de vertido.
- La empresa aplicará el programa específico de Protección civil, para afrontar las situaciones de emergencia utilizando técnicas y equipos adecuados a los riesgos y características existentes del sitio, en donde se indique y defina claramente las acciones que el personal deberá de llevar a cabo cuando se presente una emergencia o contingencia buscando siempre proteger la integridad física de las personas, así como de los bienes materiales de la empresa. Además de colaborar con las autoridades competentes, en cumplimiento con el reglamento de Protección Civil.

Cuadro 4.3

REGISTRO MUNICIPAL DE TRÁMITES EMPRESARIALES

Registro de Establecimiento Generador de Residuos no Peligrosos	Registro para prestadores de Servicio en Materia de Recolección de Residuos no Peligrosos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitud de Registro para Generador de Emisiones Contaminantes al Ambiente. Apartados I y II. Forma 2120200-TE-01A. 2. Solicitud por escrito en hoja membretada dirigido al titular, detallando información. 3. Pago del impuesto de radicación o de la factibilidad de uso de suelo. 4. Balance de materiales, incluyendo materias primas (nombre químico y comercial) combustibles subproductos terminados, señalando su descripción, volumen mensual en la unidad de medida correspondiente y su clasificación CRETIB, (corrosivo, reactivo, explosivo, tóxico, inflamable y biológico-infeccioso). 5. Croquis o plano de distribución en planta de la máquina y equipo, indicando para cada uno: nombre, especificaciones técnicas, horas de operación, bases de diseño del equipo de control y memorias de cálculo que permitan identificarlo. 6. Diagramas de flujo del proceso, indicando los puntos generadores de emisiones contaminantes, así como el tipo de contaminantes. 7. Croquis de ubicación de la empresa. 8. Tipo y cantidad mensual de residuos no peligrosos generadores. 9. Datos de los prestadores de Servicios que recolectan los residuos no peligrosos. 10. Comprobantes de salida y destino de los residuos no peligrosos. 11. Tipo y cantidad de los residuos no peligrosos que se reciclan. 12. Resultados de análisis de laboratorios de los residuos peligrosos que se transforman en no peligrosos al ser tratados o de aquellos que estando en el listado de residuos peligrosos de la NOM correspondiente, se demuestre mediante análisis de laboratorio y certificación de la autoridad federal que no son peligrosos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Llenar la solicitud Registro de Prestador de servicios en materia de recolección de residuos no peligrosos. 2. Bitácora de la recolección de los residuos no peligrosos, especificando: nombre de las empresas, a quienes prestan sus servicios, cantidad recolectada mensualmente de cada tipo de residuo en cada empresa generadora. 3. Estado físico de los residuos no peligrosos. 4. Registro (s) de generador de residuos industriales no peligrosos de la (s) empresa (s) a la (s) que le (s) presta sus servicios. Deberá informar por escrito la razón social de las empresas que no cuenten con el registro. 5. Describir las características del lugar donde cada empresa generadora almacena temporalmente los residuos no peligrosos. 6. Tarjeta de circulación actualizada de cada vehículo utilizado para el transporte de residuos no peligrosos, donde se especifique la actividad genérica del mismo. 7. Póliza (s) del seguro de daños contra terceros que ampare al (los) vehículo (s) manifestando (s) en la solicitud. 8. Copia de la (s) licencia (s) del (los) conductores. 9. Detallar las medidas de seguridad y capacitación con que cuenta el personal ocupado en el transporte y disposición final de residuos. 10. Características de los vehículos, detallando el tipo y capacidad de carga de cada uno de los vehículos utilizados para la recolección de los residuos. 11. Comprobante de salida, donde se especifique el tipo y cantidad de residuos que retira de cada establecimiento. 12. Recibos de pago otorgados por el sitio de disposición final, especificando la cantidad depositada. 13. Mencionar si se cuenta con un almacenamiento temporal o de tratamiento de los residuos industriales no peligrosos, describir detalladamente las características del lugar y el método de tratamiento. 14. Si los residuos no son enviados a un sitio de disposición final deberá presentar las facturas de venta de los residuos no peligrosos.
<p>Tiempo de Respuesta a la solicitud: 30 días hábiles Vigencia: un año Costo del trámite: Gratuito</p>	<p>Tiempo de Respuesta a la solicitud: 30 días hábiles Vigencia: un año Costo del trámite: Gratuito</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Municipal de Trámites Empresariales de la Dirección de Ecología de Tlalnepanitla, Febrero del 2000

denominados "Registro de Establecimiento Generador de Residuos no Peligrosos", por medio del cual se pretende "regular la generación, manejo y disposición final de residuos no peligrosos en establecimientos industriales, comerciales y de servicios" y cuyo fundamento jurídico esta basado en varios artículos de la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México y el Reglamento en materia de Prevención y Control de la Contaminación del Suelo. Los cuales dan sustento también al formato de "Registro para prestadores de Servicio en Materia de Recolección de Residuos no Peligrosos" en donde el objetivo es el de "regular las actividades de los prestadores de este servicio y contar con un padrón municipal de empresas que permita a los generadores de residuos no peligrosos tener mejores servicios en el manejo de residuos". Con estas regulaciones se pretende ordenar la disposición de los desechos sólidos en la ZMCM en coordinación con las autoridades del Distrito Federal.

Es importante resaltar este punto, dado que una de las empresas que recoge desechos industriales en el D.F. y Estado de México es la denominada Recolectora King-Kong, que deposita desechos en Tlalnepantla, situación que logra un equilibrio entre la basura que entra y la que sale del municipio; ya que por otra parte –como se comentó en el capítulo 3--, los residuos generados por las cadenas comerciales de restaurantes no son depositados en el relleno de Tlalnepantla, sino que son trasladados al Distrito Federal en relleno conocido como Bordo Poniente.

El ingreso aproximado anual obtenido por la disposición de residuos en el relleno durante los dos primeros años con la tarifa inicial establecida fue de \$21'827,000 como lo muestra el cuadro 4.4,³¹⁷ cifra que resulta de la combinación de dos tarifas diferenciadas que se aplican al servicio, aunque para el tercer año de operación del relleno ésta se incrementó quedando en \$98 y \$81 respectivamente, para los particulares y el municipio. Sin embargo, y a pesar de que los datos son estimaciones, el gasto que genera la disposición de residuos para el municipio, es alto aunque no prohibitivo, si consideramos que en algunos otros rellenos de la república operados por un particular la tarifa por este mismo servicio es considerablemente más alta.

³¹⁷ Para la elaboración de este cuadro se utilizo como base la cifra de 800 toneladas diarias promedio de ingreso al sitio, de las cuales 200 son llevadas al sitio por los particulares y las restantes corresponden a las generadas por el municipio. Para la proyección se toma como base un precio diferenciado de \$86 para particulares y de \$71 para el municipio. Aunque los resultados variarían sensiblemente cuando se aplica el incremento del 14% aplicado en el 2000, por lo cual el cobro queda en \$98 y \$81 pesos respectivamente.

Cuadro 4.4

Relación de Ingresos por Disposición de Desechos

CONCEPTO	TONELADAS PROM. DE DESECHOS QUE INGRESAN AL RELLENO	DÍAS DEL PERÍODO	TONELADAS ANUALES INGRESADAS AL RELLENO	TARIFA DIF.	AÑOS DE OPERACION DE LA TARIFA	INGRESOS ANUALES POR DISPOSICION DE DESECHOS
PARTICULARES	200	365	73,000	86	2	\$12,556,000
MUNICIPIO	600	365	219,000	71	2	\$31,094,000
PARTICULARES	200	365	73,000	98	1	\$7,154,000
MUNICIPIO	600	365	219,000	81	1	\$17,739,000
					PARTICULARES	\$19,710,000
					MUNICIPIO	\$48,837,000
					INGRESO NETO	\$68,547,000

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por los representantes del municipio en el Relleno Sanitario

Una vez que se depositan los residuos en la celda en construcción. El tractor realiza las maniobras de empuje y extendido en capas cuyo espesor es de unos 60 centímetros aproximadamente, posteriormente el compactador pasará sobre la basura varias veces hasta alcanzar la densidad de la masa residual considerándose como mínimo las siguientes: densidad inicial 0.700 toneladas por metro cúbico y densidad final de 0.900 toneladas por metro cúbico lo que esta en función del tipo de maquinaria con que se cuenta.

Por último, cuando la celda diaria alcanza la altura máxima propuesta se inicia el proceso de cobertura de los residuos con material producto de la excavación que en éste caso es tepetate. El espesor de la capa de cubrimiento es de 30 centímetros como media; la altura de la celda diaria puede ser de 3 a 5 metros, incluyendo el espesor de la capa de cobertura.

La tarea de recepción y entrada de vehículos en el relleno es permanente durante 16 horas diarias de operación los 365 días del año, el horario establecido para esto es de las 6:00 a 22:00 horas, teniendo un flujo vehicular medio diario de 250 unidades, lo que da un promedio de 16 unidades por hora y el tiempo de mayor afluencia se registra entre las 12:00 y las 16:00 horas. Adicionalmente y derivado de la gran afluencia de usuarios y de la gran cantidad de residuos que ingresan diariamente, MMA se ha visto en la necesidad de implementar un horario de tres turnos de trabajo, cada turno opera

durante 8 horas.³¹⁸ El primer turno inicia de las 6:00 a las 14:00 horas, el segundo turno va de las 14:00 a las 22:00 horas y el tercer turno de las 22:00 horas a las 6:00 horas del día siguiente; durante los dos primeros turnos se realiza el trabajo de operación de acuerdo a lo señalado en el contrato de concesión durante este lapso trabaja el 85% del personal. En el tercer turno se brinda el mantenimiento preventivo y correctivo tanto a la maquinaria pesada como a las unidades de apoyo, para no entorpecer las actividades de operación propias de estas; los trabajos se realizan con el apoyo de un mecánico y dos ayudantes. La vigilancia es una labor que se realiza las 24:00 horas del día de manera permanente, con la presencia de cuatro elementos.

Además de lo antes descrito, las instalaciones en general se deben de mantener en óptimas condiciones, por lo tanto se pone especial cuidado en: los caminos de acceso; al relleno y a las celdas de vertido, el patio de maniobras, el frente de vertido, las instalaciones en la celda, los taludes, las bermas, las plataformas, el área de báscula y las áreas comunes, las cuales deben de permanecer limpias y regadas.

Se verifica que las instalaciones en la celda, como la geomembrana,³¹⁹ los drenes de lixiviados, los pozos de sedimentación de lixiviados, los pozos de venteo de biogás,³²⁰ la laguna de lixiviados³²¹ se encuentren perfectamente instalados y funcionando de manera adecuada.

³¹⁸ Según las normas vigentes en la Ley Federal de Trabajo, marca una jornada máxima de ocho horas diarias.

³¹⁹ La geomembrana es un material plástico de gran resistencia que se coloca después de una capa de unos 20 cm. de espesor de tepetate, este con el fin de filtrar algún posible escurrimiento en caso de que se rompiese la geomembrana, sin embargo, esta es muy resistente ya que al ir colocando en capas la basura los camiones compactadores pasan encima de ella innumerables veces.

³²⁰ Dicho término se aplica a la mezcla de gases que se obtienen a partir de la descomposición en un ambiente anaerobio (sin oxígeno) de los residuos orgánicos, como el estiércol animal o los productos de desecho de los vegetales. En este proceso realizado por bacterias, se libera una mezcla de gases formada por metano --principal componente del biogás--, dióxido de carbono, hidrógeno, nitrógeno y ácido sulfhídrico. Es un combustible económico y renovable; se utiliza en vehículos de motor, para mezclar con el gas del alumbrado y para usos industriales y domésticos. La producción de biogás, además de aprovechar materia considerada como desperdicio, origina como subproducto un fertilizante de calidad excelente.

³²¹ Los lixiviados son el resultado de la descomposición de la basura que produce líquidos y gases que al abandonar el relleno pasan a los alrededores y afectan de manera nociva el entorno. La interrelación entre el contenido de humedad, tamaño de los trozos de basura, circulación del aire y temperatura, conforman un efecto total que determina el grado de evaporación de que tendrá el relleno y por lo tanto la producción de lixiviados en el mismo. Existen básicamente tres formas de controlar el problema: 1. El primero consiste en la recirculación del lixiviado mediante bombeo en el relleno, con lo cual se reduce su volumen por la evaporación y genera un aumento de gases. 2. Otra de las formas de controlar el problema consiste en la creación de una laguna anaerobia para así regular el volumen de los líquidos presentes en el relleno y aumentar el número de microorganismos y nutrientes en el lixiviado de modo que, al recircular dentro del relleno constituye un proceso efectivo para el proceso de digestión. 3. Finalmente esta la opción de utilizar el tratamiento químico que implica la necesidad de agregar altas cantidades de productos químicos a los lixiviados lo cual genera lodo difícil de reutilizar.

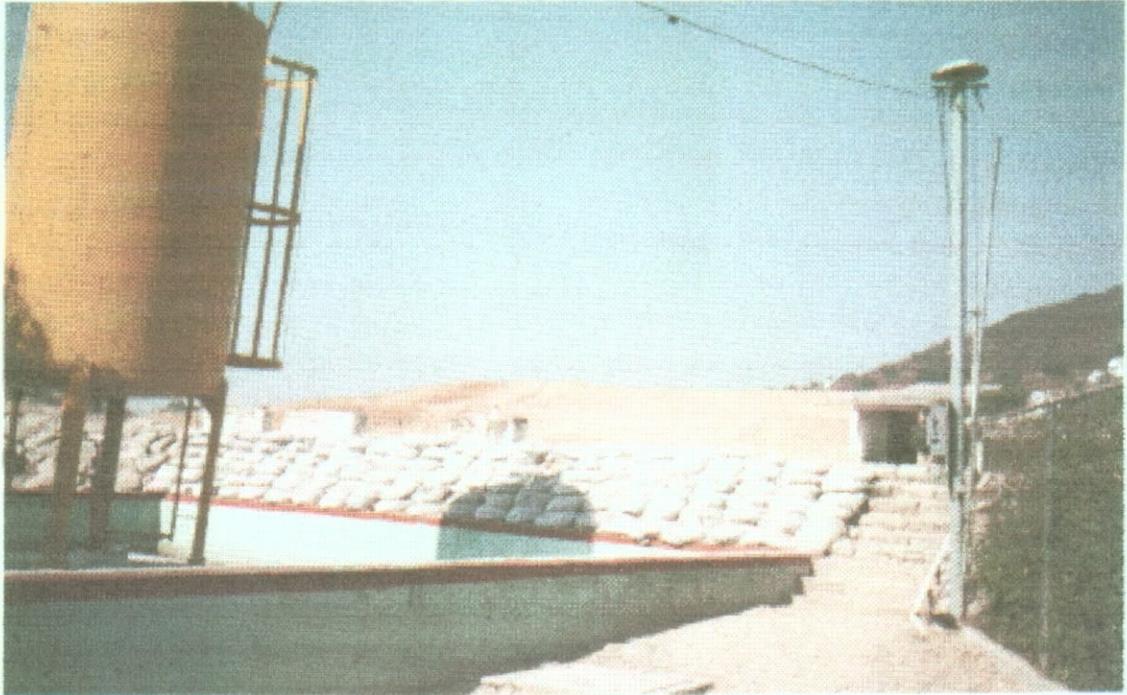


Foto: Rocio Morales

BODEGA Y TALLER DE MANTENIMIENTO Y SUMINISTROS



Foto: Rocio Morales

LAGUNA DE LIXIVIADOS

El sistema que se emplea para el *control y tratamiento del lixiviados*, consiste básicamente en minimizar el contacto de las aguas pluviales con la celda para evitar la producción excesiva de estos, impermeabilizando las celdas y la construcción de una red de drenaje horizontal y vertical que permita encausar en forma natural sin estancamiento y siempre en forma controlada los lixiviados que se produzcan hasta un pozo de sedimentación y de ahí a la laguna de lixiviados³²² donde serán almacenados para su posterior tratamiento. El tratamiento de este elemento será básicamente de evaporación en la misma laguna y el de reinyección del excedente dentro del área de vertido específicamente a través de los pozos de venteo del drenaje vertical y con lo cual se acelera el proceso de degradación de los residuos.

Extracción y Control de Biogás, para controlar la evacuación del gas de fermentación se instalarán chimeneas de venteo manual, las que desplantan del fondo del relleno e irán creciendo a lo largo de la vida del mismo, las chimeneas están formadas por un tubo de tambos soldados y cargados con material drenante. Estas chimeneas (pozos) se instalan formando triángulos equiláteros y su radio de influencia de cada uno de estos pozos es de 50 metros es decir dos pozos por hectárea. Para monitorear el posible gas que pueda filtrarse por los laterales del relleno sanitario se tiene previsto realizar unos pozos en el perímetro, separados a una distancia de 50 metros cada uno.

Red de Monitoreo y Control del Agua, para el control de la contaminación de las aguas subterráneas se construirán dos pozos profundos, uno aguas arriba, y otro aguas abajo del relleno sanitario. El programa de monitoreo ambiental se realizará mediante un plan en el que se controlarán la producción y composición de lixiviados, biogás, aguas subterráneas, relleno y composición de residuos. Los monitoreos se realizarán bimestralmente para los lixiviados en los pozos de sedimentación y el biogás en los pozos de venteo; anualmente el de la composición de los residuos y periódicamente el de las aguas subterráneas para verificar si existe contaminación.

Como se puede apreciar a partir de los documentos generados a nivel oficial, para el manejo y operación del Relleno Sanitario de Tlalnepantla, este muestra un buen ordenamiento para su control, incluso dentro del Programa interno de Protección Civil se manejan todas las posibles contingencias que pudieran existir en el Relleno como son

³²² La laguna de lixiviados en MMA, es la que representa en las fotografías al mismo tiempo que la distribución del relleno les mostrada en la figura 1, la cual corresponde al croquis general de la empresa. Finalmente en las otras fotografías se ofrece una panorámica del aspecto que guarda el depósito de la basura en el relleno y el posterior sellado de las celdas con tierra, la cual proviene del mismo terreno.

los: incendios, sismos, inundaciones, fuga de ductos, incendios de camiones, accidentes, mítines y toma de instalaciones. Por lo que se implementó un calendario de simulacros, con el fin de mantener en alerta a la plantilla y detectar y corregir fallas que pudieran incidir en el futuro en accidentes.

La ejecución de dichos simulacros según se nos comentó es llevada a cabo en presencia de las autoridades de Protección Civil del municipio motivo por el cual se tiene que avisar con anticipación y tomado como base la calendarización propuesta. Sin embargo, al respecto fue comentado por el Ing. Romero que durante el tiempo que él lleva laborando en el relleno (año y medio), sólo dos de los simulacros propuestos se han realizado, y correspondieron al de incendio de un vehículo automotriz y accidente de una persona en el interior del relleno, esto a pesar de que los mismos están propuestos con una calendarización semestral. Con este tipo de afirmaciones, una vez más nos trasladamos al terreno de lo planeado vs. lo ejecutado, de lo óptimo vs. lo real, escenarios en los cuales la cotidianidad supera cualquier proyecto de desarrollo y control propuesto para tal fin.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Una de las primeras cuestiones importantes y que interesaba recuperar en el desarrollo del trabajo consistió en constatar; ¿qué tanto había permeado el proceso de Reforma de Estado, en la operación de la Administración Pública?, ¿cuáles eran las tendencias que se habían presentado hasta la fecha?, y ¿qué respuesta se dio en los distintos niveles del gobierno al impulso modernizador?.

Una primera aproximación a estas cuestiones se encuentran en el capítulo denominado *La Reforma Administrativa en la Lógica del Estado*, y en conjunto muestran, que una vez que se toma la decisión de implementar una Reforma de Estado, con el consecuente impacto que está tiene en la Administración Pública, los resultados que se pueden esperar son muy variados. Pues como bien se sabe, los proyectos de reforma o modernización del Estado tienen que elaborarse sobre la base de los valores nacionales, además de que deben tomar en cuenta lo que en la práctica los administradores estarán dispuestos a hacer y promover, para así conseguir un fuerte compromiso a la hora del cambio, ya que de lo contrario, los cambios se diluyen y no se llega al fondo del problema identificado.

En este sentido, con la propuesta de reforma-modernización planeada por Ernesto Zedillo, se tiene que la misma permeó en forma variable en los distintos niveles de la administración pública. Y se reconoce que una de las principales dificultades con que se encontró este proceso, fue el grado tan disímil de compromiso que se distinguió entre las jerarquías que componen la administración pública; lo que originó una fuerte variación en la aplicación de las políticas y programas propuestos. Por otra parte, la práctica ha mostrado que la calidad de un buen cambio, depende tanto de la manera de implementarlo como de su valor técnico, por lo cual, no se puede hacer una separación tajante de ambos elementos. De este modo, la modernización implica consideraciones que tienen que ver con: el cambiar, mejorar, transformar a la administración pública y no se reduce a la aplicación de nuevos esquemas de organización y funcionamiento; más

bien, consiste en darle un nuevo sentido al servicio público. No es un fin en sí mismo, ni es un proceso que se agote en un solo instante; se trata de un esfuerzo permanente para reafirmar un gobierno más eficiente y productivo, capaz de atender cabalmente los requerimientos de la dinámica social.

Como se adelantaba en el desarrollo del trabajo; la modernización de la administración pública no significa cambiarlo todo por el simple hecho de hacerlo, no es arrojar todo por la borda, sino conservar lo básico y funcional; para así concentrarse en los puntos problemáticos que impiden la fluidez en los procesos y causan nudos que inmovilizan el sistema. Se requiere al mismo tiempo no perder de vista que la modernización es una transformación positiva, en beneficio de la colectividad, por ello, no atiende intereses particulares o sectoriales; o de aquellas estructuras, actividades, hábitos o conductas que inhiben el cumplimiento de los objetivos institucionales. La modernización integral y a fondo de la administración pública debe de llevarse a cabo con una ética renovada del servicio público. Esto requiere de una mayor capacidad de respuesta del aparato público y valores renovados en los servidores públicos.

De esta forma, los cambios que son urgentes y requiere la Administración Pública deben hacerse de manera radical, orientándolos a promover nuevas actitudes, a vencer todo tipo de inercias y a atender y resolver los rezagos que la han mantenido alejada de su principal función: la relación estado-sociedad. En este sentido, para lograr una administración pública moderna y eficiente, como lo demanda la población y como elemento necesario para lograr el aumento en la productividad de la economía, es necesario orientarla al servicio y acercarla al interés y a las necesidades del ciudadano; es preciso que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios que vive y demanda el país, promoviendo el uso eficiente de los recursos públicos y obligándola a que cumpla puntualmente con programas claros y precisos, especialmente en cuanto a la rendición de cuentas; buscando que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública, al tiempo que provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad creativa y productiva en el servicio a la sociedad. Esta inquietud es una constante que se hace presente cada vez que se desarrolla un nuevo intento reformador o modernizador en la administración pública del país y se origina principalmente a causa de la poca continuidad y compromiso que la implementación de las líneas inicialmente propuestas para la reforma tiene.

Este fue el panorama que se detectó en el capítulo 1, donde se recupera el marco general bajo el cual se estructura la forma de gobierno y la administración pública.

En el segundo capítulo, que corresponde al municipio de Tlalnepantla se observa que las inercias y deficiencias no sólo se encuentran a nivel macro, pues conforme se desciende en la escala de gobierno se encuentran aún más problemas y rezagos, que aunados a los ya ubicados hacen parecer más caótico el asunto.

En lo que se refiere a la estructura organizacional del municipio se encontró que esta varió considerablemente en el curso de dos administraciones distintas, no sólo por la persona que las encabezó, sino también por la filiación partidista que les precedió. Por tal motivo, se refuncionalizaron la totalidad de las direcciones y departamentos. Este tipo de movimiento, hace parecer en ocasiones que la plantilla de personal crece considerablemente, aunque sin el respaldo de las cifras no se puede asegurar nada y sólo se puede hacer una aproximación de las medidas que se tomaron. Esto se logró al recuperar la evaluación hecha por la administración al inicio de su gestión, en la que menciona una escasa correspondencia entre los puestos y perfiles deseados para realizar una labor de manera satisfactoria. Lo que aunado a un excesivo cuadro administrativo y un pobre sustento operacional generó fuertes deficiencias a la hora de realizar las actividades propias del ayuntamiento y la prestación de los servicios públicos que enfrentan una fuerte demanda por parte de la población.

Por otro lado, se tiene que durante el desarrollo del segundo capítulo, la variación mostrada en la estructura orgánica fue continua y casi en todos los niveles; situación que se justificó dado el poco trabajo que se había realizado con anterioridad para eficientar la gestión municipal. Aunque la lógica que imperó durante la administración 1997-2000 (a decir de algunos), tiene que ver más bien; con el desarrollo de una reestructuración integral que sirvió para sacar de sus puestos a una cantidad considerable de personal sindicalizado, que entorpecía el desarrollo administrativo.

Esta situación, también se hizo presente en la Dirección de Servicios Públicos, específicamente en la plantilla que la integra, debido que la mayor parte de los trabajadores cuentan con una nula preparación formal, aunque esta se compensa con la experiencia laboral y aunque este tipo de abstracción no se puede hacer a todos los niveles, si refuerza la necesidad de lograr una capacitación continua para los trabajadores operativos, técnicos y de base pilares del funcionamiento de una gestión. Además de implementar de manera efectiva un Servicio Civil de Carrera dentro de la Administración Pública.

En este punto, resultará interesante observar el comportamiento de la gestión 2000-2003 que llega al ayuntamiento dada la filiación partidista, que es idéntica a la que le precedió, y que permite pensar que los cambios iniciados serán continuados y sólo se realizarán pequeños ajustes. Además podría esperarse además poca movilidad en los puestos directivos que integran la gestión, lo que coincidiría con la propuesta de una real profesionalización de cuadros administrativos. Sin embargo, debido a compromisos de tipo político que se contraen de manera previa esta movilidad es difícil de erradicar.

En el capítulo tres se comenzó a hacer más patente que la frontera entre lo público y lo privado se está reconstruyendo, la concepción del Estado ha sufrido cambios. La participación privada y social cobra relevancia y reclama espacios más amplios en la decisión y acción pública. De hecho, la concepción de lo público empieza a extenderse más allá de lo estrictamente gubernamental. En este contexto, los servicios públicos son punto de confluencia de discusiones económicas, políticas y sociales. Por ello, es necesario que en la reconfiguración de los espacios públicos y privados no prive como línea fundamental de acción la privatización de ganancias y la socialización de las pérdidas con el círculo perverso que esto significa.

De este modo y tomando como base, el conjunto de interrogantes iniciales que se refieren a la descentralización de responsabilidades, y que cuestionaban si ¿la reforma había propiciado una real eficientación de la gestión federal, estatal y local?. Se tiene que la eficientación de la gestión en los distintos niveles de poder; presenta avances muy disímiles entre uno u otro nivel de gobierno. En cuanto a los servicios públicos, se puede decir que se han beneficiado de la Reforma, en la medida que incorporan conceptos y promueven una actitud más propositiva entre los gobernados y los gobernantes. Sin embargo, el avance resulta poco satisfactorio si se hace caso únicamente a los resultados, pues como se muestra en este capítulo, la implementación de instrumentos que midan la eficacia de los servicios públicos, muestra muy poco avance a nivel local y ni para que mencionar la inexistencia de algún agregado a nivel nacional.

Por tal motivo, la provisión de servicios por parte de las agencias gubernamentales, requiere cada vez más, de una visión que incluya la perspectiva de eficacia y eficiencia en el uso de recursos, con acciones orientadas a la satisfacción del cliente ciudadano. Es conveniente, por lo tanto explorar respuestas alternativas que pueden incluir una mezcla más amplia de participantes, ya que si se corresponsabiliza a los agentes sociales, las posibilidades de concretar las políticas, aumentan. En este punto, no nos

referimos a que únicamente se busquen mejores mezclas público-privadas, sino a buscar aspectos, que incluyan participación social y un mayor compromiso de la sociedad. Sin embargo, al promoverse cualquier tipo de mezcla, surge una duda planteada desde el inicio y esta se es: ¿acaso la privatización de un servicio público ya sea total o parcial; no genera esquemas de exclusión para algunos sectores de la población de escasos recursos?.

Esta sin duda, es una cuestión aún no resuelta debido a que el gobierno no presenta una postura definida al respecto, por un lado, insiste en que se concesione un rango amplio de servicios y que el ciudadano pague el costo real de los servicios que recibe (vía impuestos) y por otra parte, reconoce que la forma en que el gobierno presta los servicios sigue mostrando serias deficiencias y su cobertura no es la ideal. Ante esto, se debe buscar una nueva visión que incorpore soluciones rápidas; las cuales por una parte, efficienten los servicios públicos y por otra atenúen los efectos negativos de la falta de profesionalización dentro de los cuadros político-administrativos encargados de proveerlos. Esto es, promover la adaptación de modelos propios que respondan a necesidades regionales que a su vez se puedan consolidar en el tiempo, sin que ello signifique abrir paso a una excesiva anarquía. Resulta entonces conveniente la incorporación flexible de formas de organización autóctonas, de ese modo, los elementos culturales juegan a favor y no en contra sentido de una mejor gestión. Para el caso de los servicios públicos, esto cobra singular relevancia, pues se pueden atacar problemas de distribución en comunidades dispersas aprovechando condiciones y tecnologías regionales.

De esta forma, es necesario consolidar los procesos de cambio, pero sin que ello signifique estancar los procesos. En muchas ocasiones, los gobiernos municipales en México, han instrumentado acciones exitosas, pero los cambios trianauales han diluido los resultados. Además, y dado que los residuos sólidos incluyen un conjunto de componentes que inciden en la variable ambiental, se debe considerar que la gestión pública debe comenzar por plantear una noción de integralidad, donde se consideran las distintas variables y posibles contingencias que inciden en el proceso y por ende supere la temporalidad y visión a corto plazo que hasta la fecha ha prevalecido.

Esto implica problematizar la producción de residuos y no únicamente intentar resolver qué hacer con los ya producidos. Un problema más que se deriva de los desechos sólidos es que el servicio debe orientarse a la disminución de los residuos, con objeto de replantear las condiciones para la mejor forma de realizar tal disposición.

De esta forma, el gobierno local deberá desarrollar acciones diversas, que incluyan la modificación del comportamiento de los productores de residuos, en especial los domiciliarios, hasta la organización de procedimientos económicos para el reciclaje y reinserción de ciertos materiales en el mercado. Por último, la gestión pública deberá revisar los procedimientos de disposición final diferenciada. En este caso la experiencia internacional muestra una gran cantidad de alternativas que van desde la incineración o utilización de ciertos residuos como combustibles para producir energía hasta el relleno sanitario tradicional abordado en el trabajo.

Un aspecto que debe ser recuperado es la abstracción general que se puede hacer del panorama que guarda la prestación de los servicios públicos en el país; a partir de estudios como realizado por Rodolfo García del Castillo por un lado y Cabrero Mendoza por otra, como antecedentes perfectos para la implementación de indicadores de eficiencia en los servicios públicos; de este modo se tiene: *en general la mayoría de los municipios del país, no cuentan con indicadores para medir su eficiencia en la prestación de los servicios públicos, al mismo tiempo que se utiliza como base de medición las demandas ciudadanas o la falta de ellas en cuanto a los servicios prestados.* Lo cual hace bastante empírica una gestión que pretende ser gerencial y con enfoque al cliente o usuario del servicio.

Tal situación se hace evidente una vez más, al revisar las características que guarda el servicio público de recolección y disposición de residuos sólidos en el municipio de Tlalnepantla. En donde se ha logrado por una parte un avance sustantivo en la modernización del esquema de manejo y operación del servicio de recolección, con acciones que fueron promovidas desde la presidencia municipal e impactaron necesariamente en la recolección domiciliaria de desechos sólidos. Dentro de las estas acciones se encuentra la digitalización del municipio para formar un Atlas de Equipamiento Urbano y Servicios Públicos Municipales de Tlalnepantla, con el cual además de otras acciones se intentó eficientar la prestación del servicio.

Sin embargo, como se ha destacado dentro de otras gestiones municipales, no existe una implantación sistemática de indicadores de eficiencia que muestren de manera tangible los resultados que una administración ésta obteniendo y que permitan además de establecer comparaciones precisas del comportamiento de un servicio, corregir las deficiencias que se presenten de forma oportuna. Sólo algunos controles se establecen y aunque resultan buenos; es necesario avanzar más en este proceso, para lograr una

mayor eficiencia que borre el estigma de una burocracia que se mueve lentamente y que en consecuencia obtiene resultados pobres.

Por otro lado, este tipo de indicadores permitiría la comparación con otros ayuntamientos y no sólo eso, ya que con una sistematización se puede lograr la agregación a nivel estatal y nacional. La imposibilidad de realizar estas acciones por el momento se debe a que cada municipalidad actúa de manera aislada utilizando los recursos de que dispone, lo cual a pesar de ser bueno por una parte; al final provoca duplicidad de acciones.

Tlalnepantla no es la excepción pues una vez concertadas varias entrevistas con funcionarios responsables del servicio y de haber recabado información propia de la municipalidad se encuentra que la Dirección a pesar del avance que reporta durante el trienio 1997-2000, aún presenta deficiencias. El proyecto de Atlas Municipal no se concretó totalmente, pues de 76 rutas de recolección domiciliaria reportadas en el municipio localizadas en las dos regiones, se logró únicamente la digitalización de 54 de ellas. En esta digitalización se incluye el inicio y fin del recorrido de la ruta, además del recorrido por calle y la ubicación de cada una de las paradas que realiza el camión asignado, se consigna a las comunidades que atiende cada unidad y se incluye la periodicidad con que se realizará el servicio para cada zona.

Uno más de los elementos interesantes es que al haber tomado como base la cartografía del INEGI, se procedió a vaciar en ella la información que corresponde al equipamiento municipal como son los mercados, tianguis, escuelas y hospitales; que se reconocen como puntos importantes en la generación de residuos sólidos. Dentro de la ruta de cada camión se consiga en número de papeleras localizan en la zona y se les marca como obligación expresa el que revisen y despejen las papeleras dos veces al día y que además recojan la basura que previamente hayan recolectado los auxiliares de limpieza en esa zona. Una obligación adicional consiste en anotar en sus reportes de servicio la hora en que se llevo a cabo tal actividad. Esto con el fin de cruzar información entre los reportes de los camiones recolectores y los de las camionetas asignadas a realizar únicamente esta actividad.

Lo interesante de los elementos propuestos por la Dirección es que son muy gráficos y esquemáticos del flujo de actividades que realiza cada unidad. Sin embargo, como ya apuntábamos la insuficiencia de la información genera vacíos. Pues al faltar que algunas de las rutas de recolección sean digitalizadas y el que no todas tengan el

formato de "Control de Servicios de Recolección de Desechos Sólidos" documento que es complemento al mapa de la ruta, dificulta la implementación sistemática de los indicadores de eficiencia propuestos por el ILPES y Cabrero Mendoza. Una posible explicación del fenómeno se puede encontrar en la falta de coordinación entre los niveles que forman el sistema administrativo del municipio, pues como se detectaba en ya en el capítulo dos, la información generada por las direcciones y departamentos no fluye en forma idónea, lo que provoca retrasos al momento de actualizar el Sistema de Información Municipal.

De esta forma, en general la visión que presenta el municipio en cuanto a la particularidad con que se ha asumido la prestación de los servicios públicos es bastante buena, lo cual queda corroborado por varios estudios realizados acerca del municipio de Tlalnepantla, y por si eso no fuera poco al término de la gestión 1997-2000; uno de los indicadores a la hora de evaluar una administración por parte de la ciudadanía, en estos tiempos de cambio es el voto y en esta ocasión se eligió de nueva cuenta a una gestión con filiación panista para que continúe gobernando.

Una vez desarrollado el marco bajo el cual opera la gestión municipal y la prestación de servicios públicos, la disposición de los desechos sólidos como se ha destacado en el trabajo, fue asignada a través de una concesión a la empresa Mexicana de Medio Ambiente filial en México de la internacional Fomento de Construcciones y Contratas con sede en España, y aunque la organización reporta una amplia experiencia en el manejo integral de los residuos sólidos con participación en varios países de América Latina; en el México se optó porque se concesionara únicamente el tramo que corresponde a la disposición final de los desechos, la recolección domiciliaria corresponde al gobierno local.

Una revisión más detallada indica que desde la puesta en marcha del proyecto, a lo largo de su desarrollo y hasta la fecha, se observan datos interesantes. Básicamente relacionados con la resistencia de dos grupos específicos; el primero identificado con los trabajadores que laboraban en el tiradero de basura a abandonar su lugar de trabajo (aunque dicho sea de paso, actualmente este grupo no representa ninguna oposición al proyecto); y el segundo corresponde a la comunidad aledaña al sitio de ubicación del relleno. Este último grupo ha realizado varias protestas en contra del Relleno.

Sin embargo, la postura de la comunidad ha sufrido variaciones conforme a pasado el tiempo, además de que al interior se radicalizó en dos grupos; la postura de uno de ellos

esta totalmente en contra de la operación del relleno; mientras que la otra facción no tiene mayor inconveniente de que se ubique y opere el sitio cerca de sus hogares. El grupo en contra pide, una vez que fallaron los intentos realizados para que se reubique el relleno; les sea proporcionada atención médica, estudios de gabinete y laboratorio y en caso necesario, la atención de médicos especialistas y que el costo de la atención médica sea cubierto por el municipio. Piden además, la liquidación de las casas a precio justo y conforme a derecho, para los vecinos que decidan vender sus propiedades. La última de las demandas, encontró una negativa rotunda por parte del municipio y ni siquiera se pretendió establecer una negociación dadas las condiciones de irregularidad que presentan los terrenos de esa zona.

Este cambio de actitud, que se ha dado a través del tiempo en el grupo rijo, puede explicarse dado que los fallos de los juicios administrativos promovidos por la comunidad, resueltos en mayo y julio de 1998 en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, han resultado favorables al municipio de Tlalnepantla e indican con ello que el Relleno Sanitario permanecerá en el lugar, por lo menos unos veinte años o hasta que termine su vida útil, lo que ocurra primero.

La operación del relleno se lleva a cabo con altos controles y monitoreos constantes, esto se puede apreciar a partir de los documentos oficiales creados para tal efecto y que se apegan a las normatividades propuestas por las instancias correspondientes. Una de las tesis manejadas al inicio de este trabajo, correspondió a la que parecía una clara liberación de responsabilidades y recursos monetarios para Tlalnepantla, una vez que se traslada la responsabilidad del municipio para disponer de los residuos sólidos generados, situación que parecía bosquejar una ocupación de estos recursos en otras actividades. Sin embargo, al revisar el proceso y el costo general que esto representa, la tesis no se sostiene, pues es bastante onerosa la disposición de los desechos municipales en el Relleno. Aunque y a pesar de su costo, esta obra es estimada debido al mínimo impacto ambiental que esto representa comparado con un tiradero al aire libre y sin control, que se había estado manejando hasta hace poco tiempo. Por otra parte, la puesta en marcha de este proyecto allanó el camino a la gestión 2000-2003 para obtener la tan codiciada certificación ISO-9000 y ser así el primer municipio de la ZMCM que obtiene esta certificación.

Finalmente es necesario incorporar una política más agresiva, en lo que se refiere al manejo integral de desechos sólidos, la idea debe ir hacia el enfoque y promoción de una disminución real en la generación de los desechos sólidos desde su fuente de

origen (hogares) y segundo la puesta en marcha (por el momento) de rellenos sanitarios regulados y evaluados de manera continua al mismo tiempo que se concientiza a la gente sobre la necesidad de los mismos. Al menos hasta que se logre acceder a una forma de disposición menos agresiva hacia el medio ambiente.

Como vemos, entonces se tiene que "la reforma administrativa" de fondo debe partir de un estudio cuidadoso y lo más complejo posible de la realidad existente, que contenga la investigación de las causas que hayan originado la obsoleta o defectuosa organización, o como a veces sucede, la ausencia total de organización, conocido como caos, lo cual hará que la Reforma no sea solamente una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar, sino una cuidada concatenación de pasos programadas que obedezcan a un plan, no importando que la temporalidad del plan contemple varios años para ser concretado y ofrecer resultados reales. Es por ello, indispensable tener una concepción de conjunto, que abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyen la organización, para saber cuál sería el efecto que se produciría en cada una de ellas, no importando si sólo alguna o algunas partes experimentan modificaciones debido a la reforma que se pretende implantar.

Este es un camino largo, pero en algún momento se tiene que comenzar a transitar por el, ya que a medida que se retrasen el inicio de las acciones concretas tendientes a mejorar los aspectos cualitativos y cuantitativos de la administración, se estará retrasando la solución a diversos problemas. Además como se ha podido constatar, la implementación de medidas que a mediano y largo plazo ofrezcan una solución por su carácter radical no son populares y por ello los gobiernos dudan al implementarlas, es tiempo ya de perder el miedo y avanzar.

GLOSARIO

GLOSARIO DE SIGLAS

SIGLAS	SIGNIFICADO
ADEFAS	Adeudos de Años Fiscales Anteriores
CAM	Comisión Ambiental Metropolitana
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
COLMEX	Colegio de México
F.A.F.M.	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
F.I.S.M.	Fondo de Infraestructura Social Municipal
F.C.C.	Fomento de Construcciones y Contratas
G.D.F.	Gobierno del Distrito Federal
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
MMA	Mexicana de Medio Ambiente
NEP	Nueva Estructura Programática
O.P.D.M.	Organismo Público Descentralizado Municipal
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organismo No Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAI	Programa Anual de Inversión

PAN	Partido Acción Nacional
PANE	Programa Anual de Necesidades
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
SEGEN	Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado de México
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México

GLOSARIO

ACREEDOR

Toda persona física o moral que tiene derecho a exigir de otra una prestación cualquiera. Toda persona física o moral que en un negocio entrega valores, efectos, mercancías, derechos o bienes de cualquier clase y recibe en cambio una promesa de pago o un crédito que establezca o aumente un saldo a su favor.

Aquél que tiene crédito a su favor, es decir, que se le debe. Dentro del mecanismo de la partida doble, es acreedora la cuenta que entrega y da salida a algo o bien aquella que acumula o registra un beneficio.

ACTIVO

Término contable-financiero con el que se denomina a los recursos económicos bienes materiales, créditos y derechos de una persona, sociedad, corporación, entidad o empresa; son los recursos que se administran en el desarrollo de las actividades, independientemente de que sean o no propiedad de la misma empresa.

ADECUACIÓN PRESUPUESTARIA (AJUSTE PRESUPUESTAL)

Modificación que se realiza durante el ejercicio fiscal a la estructura financiera y programática de los presupuestos aprobados, o ajuste a los calendarios financieros y metas del presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados que se realiza a través de un documento denominado oficio de afectación presupuestaria.

ADEUDO

Pasivo, deuda. Cantidad que se ha de pagar por concepto de contribuciones, impuestos o derechos.

ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES (ADEFAS)

Conjunto de obligaciones contraídas, devengadas, contabilizadas y autorizadas dentro de las asignaciones presupuestarias que no fueron liquidadas a la terminación o cierre del ejercicio fiscal correspondiente. Compromisos que adquiere el Gobierno Federal en un ejercicio fiscal, que se encuentran devengados al 31 de diciembre del mismo ejercicio, para ser liquidados durante el año inmediato posterior en el periodo comprendido del 2 de enero al 31 de marzo; siempre y cuando se haya informado de su monto y características a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ADMINISTRACION

Conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y prácticas que tiene como finalidad apoyar la consecución de los objetivos de una organización a través de la provisión de los medios necesarios para obtener los resultados con la mayor eficiencia, eficacia y congruencia; así como la óptima coordinación y aprovechamiento del personal y los recursos técnicos, materiales y financieros.

ADMINISTRACION DEL GASTO PUBLICO

Conjunto articulado de procesos que van desde la planeación y programación del gasto público, hasta su ejercicio, control y evaluación. Abarca los egresos por concepto de gasto corriente, inversión pública física e inversión financiera, así como pago de pasivos o deuda pública contraídos por el Gobierno Federal, los organismos, empresas y fideicomisos públicos.

ADMINISTRACION FINANCIERA

Técnica que tiene por objeto la obtención de recursos financieros que requiere una empresa, incluyendo el control y adecuado uso de los mismos, así como el control y protección de los activos de la empresa. Algunos autores consideran que debe comprender las siguientes actividades: planificación y control financiero; administración del capital de trabajo; inversiones en activo fijo y decisiones sobre estructura de capital.

ADMINISTRACION POR OBJETIVOS

Es un enfoque de la administración que se propone el establecimiento de compromisos entre los supervisores y los administradores para alcanzar metas específicas de producción, planeación y evaluación, conjuntamente con el desarrollo de sus actividades, a través de un proceso que comprende todos los niveles de la organización.

Proceso en virtud del cual todo el trabajo se organiza en términos de resultados específicos que habrán de alcanzarse en un tiempo determinado, en tal forma que las realizaciones concretas contribuyan al logro de los objetivos generales de la empresa.

Método de dirección, mediante el cual el superior y el subordinado establecen de acuerdo a unos estándares de dirección, resultados que sean deseables, realistas y específicos; y objetivos concretos, dentro de las principales áreas de responsabilidad, objetivos que son periódicamente comparados con los resultados obtenidos.

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa; se compone de la administración centralizada y paraestatal que consigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL (SECTOR PARAESTATAL)

Conjunto de entidades de control presupuestario directo e indirecto integrado por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos.

ADMINISTRAR

Realizar actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales.

AFECTACION PRESUPUESTARIA

Es el movimiento que permite adecuar o modificar el presupuesto original autorizado por la H. Cámara de Diputados, el cual se realiza a través de un documento denominado "oficio de afectación presupuestaria". Según el tipo de clave presupuestaria que afecte, puede ser: automática, es decir, cuando el traspaso por la entidad es interno; o no automática, cuando se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Según el movimiento que produzca, puede ser: ampliación, reducción o movimiento compensado.

AMORTIZACION

Extinción gradual de cualquier deuda durante un periodo de tiempo; por ejemplo: la redención de una deuda mediante pagos consecutivos al acreedor, la extinción gradual periódica en libros de una prima de seguros o de una prima sobre bonos. Una reducción al valor en libros de una partida de activo fijo; un término genérico para depreciación, agotamiento, baja en libros, o la extinción gradual en libros de una partida o grupo de partidas de activo de vida limitada, bien sea, mediante un crédito directo, o por medio de una cuenta de valuación; por tanto, el importe de esta reducción constituye genéricamente una amortización.

ANÁLISIS E INTERPRETACION DE ESTADOS FINANCIEROS

Consiste en la compilación y estudio de los datos contables, así como la preparación e interpretación de razones financieras, tendencias y porcentajes. Es el proceso mediante el cual los diferentes interesados en la marcha de una empresa podrán evaluar a la misma, esto implica realizar un método de estudio de la empresa y de las variables macro y microeconómicas que la afectan para determinar los aspectos que la hacen una opción sólida y las posibilidades de enfrentar situaciones futuras adversas.

ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO

Estimación de los gastos a efectuar para el desarrollo de los programas sustantivos y de apoyo de las dependencias y entidades del Sector Público Presupuestario; para su elaboración se deben observar las normas, lineamientos y políticas de gasto que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la información permite a esta dependencia integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

AÑO FISCAL

Año presupuestario y contable para los cuales se presupuestan los ingresos y gastos brutos, y para los que se presentan cuentas, sin incluir ningún periodo complementario durante el cual puedan mantenerse abiertos los libros contables después del comienzo del periodo fiscal siguiente. En México el año fiscal abarca del 1 de enero al 31 de diciembre.

AÑO PRESUPUESTARIO

Periodo para el cual se aprueba, por parte de las Cámaras de Diputados y Senadores que integran el H. Congreso de la Unión, las asignaciones, compromisos, aprovisionamientos y pagos destinados para la ejecución de los programas previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Comprende el periodo del año fiscal.

Recursos canalizados para crear o incrementar el patrimonio de ciertas entidades que laboran con fines de utilidad pública y cuyos ingresos son insuficientes para mantener sus servicios.

Son los recursos que se otorgan a las unidades productoras de bienes y servicios, con la finalidad de financiar la adquisición de activos fijos, activos financieros, o apoyar la liquidación de pasivos.

APORTACIONES DE CAPITAL

Las sumas pagadas en efectivo o aportadas en bienes o derechos por los socios o accionistas de una sociedad, para integrar el capital de ésta.

Son las entregas en bienes de capital o en dinero, para financiar gastos de capital a las empresas de participación estatal y organismos descentralizados, que producen bienes y/o servicios para su venta en el mercado.

APOYOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS

Son las asignaciones extraordinarias que la Administración Pública Federal otorga a los estados, municipios y el Distrito Federal con la finalidad de apoyarlos en su fortalecimiento financiero y en caso de desastres naturales o por contingencias económicas, así como para dar cumplimiento a los Convenios de Cooperación que se suscriban.

APOYOS FISCALES

Son las asignaciones de recursos o exenciones de impuestos que se otorgan a las entidades en las que el Gobierno Federal tiene participación, destinándose los mismos a gastos de operación, inversión o de algún otro tipo, según las necesidades.

APROVECHAMIENTOS

Son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios o multas, o como cualquier ingreso no clasificable, como impuestos, derechos o productos.

ASIGNACION ORIGINAL

Importe consignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la H. Cámara de Diputados.

ASIGNACION PRESUPUESTARIA

Importe destinado a cubrir las erogaciones previstas en programas, subprogramas, proyectos y unidades presupuestarias, necesarias para el logro de los objetivos y

metas programadas. Esta se divide en asignación original y asignación modificada.

AUDITORIA

Es el examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas de una entidad, practicado con posterioridad a su ejecución y para su evaluación.

Revisión, análisis y examen periódico que se efectúa a los libros de contabilidad, sistemas y mecanismos administrativos, así como a los métodos de control interno de una organización administrativa, con el objeto de determinar opiniones con respecto a su funcionamiento.

AUDITORIA ADMINISTRATIVA

Es una revisión sistemática y evaluatoria de una entidad o parte de ella, que se lleva a cabo con la finalidad de determinar si la organización está operando eficientemente. Constituye una búsqueda para localizar los problemas relativos a la eficiencia dentro de la organización. La auditoría administrativa abarca una revisión de los objetivos, planes y programas de la empresa; su estructura orgánica y funciones; sus sistemas, procedimientos y controles; el personal y las instalaciones de la empresa y el medio en que se desarrolla, en función de la eficiencia de operación y el ahorro en los costos. La auditoría administrativa puede ser llevada a cabo por el licenciado en administración de empresas y otros profesionales capacitados, incluyendo al contador público adiestrado en disciplinas administrativas o respaldado por otros especialistas. El resultado de la auditoría administrativa es una opinión sobre la eficiencia administrativa de toda la empresa o parte de ella.

AUTOEVALUACION

Es la herramienta más práctica con que cuenta una dependencia o entidad para conocer los avances y las desviaciones de sus objetivos, planes y programas, sobre todo de la operatividad de aquellas acciones que se emprenden con la finalidad de mejorar la funcionalidad de los sistemas y procesos que regulan el quehacer de la propia entidad. Revisión detallada y periódica del propio responsable de las acciones emprendidas para mejorar el funcionamiento de determinada área, unidad, órgano, sistema o procedimiento, a fin de medir el grado de eficiencia, eficacia y congruencia en su operación.

BALANCE GENERAL

Es el estado básico demostrativo de la situación financiera de una empresa, a una fecha determinada, preparado de acuerdo con los principios básicos de contabilidad gubernamental que incluye el activo, el pasivo y el capital contable.

BIENES MUEBLES E INMUEBLES

Conjunto de activos fijos de una entidad o dependencia. Su importe queda consignado en el capítulo presupuestario del mismo nombre.

Capítulo de la clasificación por objeto del gasto presupuestario que agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles, requeridas en el desempeño de las actividades de la Administración Pública Federal. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de producción; las refacciones, accesorios y herramientas mayores indispensables para el funcionamiento de los bienes; la adquisición de animales de trabajo y reproducción, y la adquisición de inmuebles.

BUROCRACIA

Es la estructura de organización del personal mediante la cual se realizan actividades gubernamentales. a través de una división de tareas basadas en la especialización funcional, establece una jerarquía bien delimitada que opera según el conjunto de normas y reglamentos que definen los derechos y deberes de los participantes.

CALENDARIO DE METAS

Instrumento de programación y presupuestación a través del cual se establecen fechas y períodos de avance físico, en los que deben cumplirse las metas programadas por las dependencias y entidades.

CALENDARIZACION FINANCIERA

Cálculo que realizan las dependencias y entidades del Gobierno Federal, a fin de compatibilizar el conjunto de ingresos con los egresos presupuestarios, necesarios para financiar la ejecución de los programas.

CALENDARIZACION PRESUPUESTARIA

Es la dosificación temporal de los gastos; que realizará la Administración Pública Federal para la ejecución de sus programas. Los gastos recurrentes o fijos constituyen erogaciones relativamente estables, pero existen otros gastos como los destinados a la inversión que se asignan de acuerdo al grado de avance en la ejecución del proyecto, o se asignan en temporadas determinadas, "acuerdos de secas", con el fin de evitar liquidez ociosa y aprovechar condiciones climatológicas favorables.

CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

Norma establecida en la Ley Federal del Trabajo que obliga a toda entidad o empresa a proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, para elevar la producción y productividad y contribuir al logro de objetivos institucionales o empresariales, para lo cual es necesario que todo el personal participe activamente.

La capacitación y adiestramiento tiene los siguientes objetivos:

- 1) Incrementar la productividad institucional a partir de un aumento de su eficacia.
- 2) Preparar al trabajador para desarrollar en forma óptima las funciones en su puesto.
- 3) Actualizarlos e incorporarlos en los últimos cambios de la ciencia y tecnología relativos a sus funciones institucionales.
- 4) Promover en la institución a los recursos humanos más calificados para su estímulo y mejoramiento de la productividad.
- 5) Procurar a la institución los recursos humanos calificados que garanticen la mejor operación.
- 6) Integrar y desarrollar grupos por áreas de trabajo eficientes y eficaces.
- 7) Optimizar la imagen institucional ante las entidades y público en general.

CAPITAL

Total de recursos físicos y financieros que posee un ente económico, obtenidos mediante aportaciones de los socios o accionistas destinados a producir beneficios, utilidades o ganancias.

CAPITALIZAR

Fijar el capital que corresponde a determinado rendimiento o interés. Agregar al capital el importe de los intereses devengados, para computar sobre las sumas los réditos ulteriores, cosa que se denomina interés compuesto.

Considerar dentro del activo fijo algunas erogaciones o inversiones adicionales a su monto original.

CAPITULOS DE GASTO

Son elementos de la clasificación por objeto del gasto que constituyen un conjunto homogéneo, claro y ordenado de los bienes y servicios que el Gobierno Federal y las entidades paraestatales adquieren para la consecución de sus objetivos y metas. La unidad básica de registro que conforma un capítulo presupuestario es la "partida", un conjunto de partidas forman un "concepto" y un grupo de conceptos integran un "capítulo". Este nivel de agregación hace posible el análisis retrospectivo y prospectivo de los planes o programas de acuerdo con la naturaleza del gasto a realizar:

1000	SERVICIOS PERSONALES
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS
3000	SERVICIOS GENERALES
4000	AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS
5000	BIENES MUEBLES E INMUEBLES
6000	OBRAS PUBLICAS
7000	INVERSION FINANCIERA Y OTRAS EROGACIONES
8000	PARTICIPACIONES DE INGRESOS FEDERALES
9000	DEUDA PUBLICA

CARGO

Acción y efecto de asentar un débito en una cuenta determinada. Sinónimo de "débito". Implica un costo o gasto adjudicado a una cuenta específica.

CATALOGO

Instrumento administrativo que presenta en forma sumaria, ordenada y sistematizada, un listado de cosas o eventos relacionados con un fenómeno en particular.

CATALOGO DE CUENTAS

Lista ordenada y codificada de las cuentas empleadas en el sistema contable de una entidad con el fin de identificar sus nombres y/o números correspondientes, regularmente sirve para sistematizar la contabilidad de una empresa.

CICLO PRESUPUESTARIO

Conjunto de fases o etapas (elaboración, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación) por las que discurre el presupuesto.

Proceso continuo, dinámico y flexible mediante el cual se programa, ejecuta, controla y evalúa la actividad financiera y presupuestaria del Sector Público.

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA

Forma de presentación del presupuesto que tiene por objeto facilitar su manejo y control administrativo a través de la presentación de los gastos conforme a cada una de las dependencias y entidades públicas determinadas.

CLASIFICACION DE CUENTAS

Ordenación de las cuentas en un sistema de contabilidad para fines de agrupación por conceptos, clases, etc.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Es el ordenamiento jurídico que define los conceptos fiscales fundamentales, fija los procedimientos para obtener los ingresos fiscales, la forma de ejecución de las resoluciones fiscales, los recursos administrativos, así como el sistema para resolver las controversias ante el

Tribunal Fiscal de la Federación, entre otros aspectos. Regula la aplicación de las leyes fiscales en la medida en que éstas no se encuentran determinadas en las propias leyes que establecen los gravámenes.

COEFICIENTE DE PRODUCTIVIDAD

Relación entre el volumen del producto final (bien o servicio) y los recursos (mano de obra o costo de los objetos) utilizados para obtenerlo.

COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (COPLADEMUN)

Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio autorizado para efectuar tareas de planeación en el ámbito municipal; tiene facultades para promover y convenir programas y recursos tanto con otros municipios y los gobiernos de los Estados, como con la Federación. Su estructura es similar a los COPLADES.

COMITES ESTATALES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO (COPLADES)

Organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios encargados de promover y coadyuvar a la formulación, actualización instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

CONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Proceso tendiente a aglutinar en una área geográfica la actividad gestora de la Administración Pública Federal.

CONCEPTO DE GASTO

Se constituye por subconjuntos homogéneos, ordenados en forma específica como producto de la desagregación de los bienes y servicios contemplados en cada capítulo de gasto; permite además la identificación de los recursos de todo tipo y su adecuada relación con los objetivos y metas programadas.

CONTABILIDAD

Técnica que establece las normas y procedimientos para registrar, cuantificar, analizar e interpretar los hechos económicos que afectan el patrimonio de cualquier organización económica o entidad, proporcionando información útil, confiable, oportuna, y veraz cuyo fin es lograr el control financiero.

CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Técnica destinada a captar, clasificar, registrar, resumir, comunicar e interpretar la actividad económica, financiera, administrativa, patrimonial y presupuestaria del Estado. Registro sistematizado de operaciones derivadas de recursos financieros asignados a instituciones de la administración pública, se orienta a la obtención e interpretación de los resultados y sus respectivos estados financieros que muestran la situación patrimonial de la administración pública.

CONTABILIDAD NACIONAL

Es la técnica contable que permite el análisis del desarrollo de una nación por medio de la organización congruente y sistemática de la información sobre las diversas transacciones económicas que tienen efecto durante un

periodo determinado, entre las familias, empresas y el gobierno dentro del territorio nacional y aquéllas que se establecen con el resto del mundo. Sus cuadros describen los resultados finales, reales o financieros de la actividad económica.

Los datos contables se integran en cuentas, cuadros y balances, los que se sustentan en conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables aceptadas internamente.

CONTRIBUCIONES

Son los gravámenes que establece la ley a cargo de las personas que tienen el carácter de contribuyentes o sujetos pasivos, de conformidad con las disposiciones legales, y se clasifican en: impuestos, aportaciones a seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

CONTRIBUYENTE

Persona física o moral obligada al pago de la contribución, de conformidad con las leyes fiscales.

CONTROL

Es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.

CONTROL CONTABLE

Procedimiento administrativo empleado para conservar la exactitud y la veracidad en las transacciones y en la contabilización de éstas; se ejerce tomando como base las cifras de operación presupuestadas y se les compara con las que arroja la contabilidad.

CONTROL DE GESTION

Sistema de administración que permite el seguimiento integral de las acciones que se planean y ejecutan; determina el avance periódico de las mismas, a fin de ejercer acciones de retroalimentación y correctivas en caso de incumplimiento o desviación.

CONTROL PRESUPUESTARIO

Etapas del proceso presupuestario que consiste en el registro de operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestario, a fin de verificar y valorar las acciones emprendidas y apreciar el cumplimiento de los propósitos y políticas fijadas previamente, a fin de identificar desviaciones y determinar acciones correctivas. Es un sistema compuesto por un conjunto de procedimientos administrativos mediante los cuales se vigila la autorización, tramitación y aplicación de recursos humanos, materiales y financieros integrantes del gasto del Sector Público Federal en el desempeño de sus funciones. Principio básico de contabilidad gubernamental que establece la competencia del sistema contable en el registro de los ingresos y egresos comprendidos en el presupuesto del ente, así como su vinculación con el avance físico financiero de los proyectos programados.

CORTO PLAZO

Periodo convencional generalmente hasta de un año, en el que los programas operativos determinan y orientan en forma detallada las decisiones y el manejo de los recursos para la realización de acciones concretas.

En contabilidad se define así a los activos de disponibilidad inmediata como: caja, bancos, clientes y documentos por cobrar. Igualmente a los pasivos que se han de liquidar en el lapso de un año, se les concibe como obligaciones de corto plazo.

CREDITO

Cambio de una prestación presente por una contraprestación futura; es decir, se trata de un cambio en el que una de las partes entrega de inmediato un bien o servicio y el pago correspondiente más los intereses devengados los recibe más tarde.

CUENTA CORRIENTE

Componente de la balanza de pagos donde se registra el comercio de bienes y servicios y las transferencias unilaterales de un país con el exterior. Las principales transacciones de servicios son los viajes y el transporte; y los ingresos y pagos sobre inversiones extranjeras. Las transferencias unilaterales se refieren a regalías hechas por los particulares y el gobierno a los extranjeros, y a regalías recibidas de extranjeros. La exportación de bienes y servicios y el ingreso de transferencias unilaterales entran en la cuenta corriente como créditos (con signo positivo) porque llevan el recibo de pagos provenientes de extranjeros. Por otra parte, la importación de bienes y servicios y el otorgamiento de transferencias unilaterales se registran como débitos (con signo negativo) porque significa el pago a extranjeros.

CUENTAS AUXILIARES

Las que no figuran individualmente en el libro mayor, sino en libros o registros auxiliares que deben estar "controlados" por medio de una o varias cuentas colectivas.

DEBE

Nombre que se da al lado izquierdo de una cuenta del libro mayor. Nombre que se da a la columna de cifras en la que se anotan los cargos. Lado contrario al "haber" de una cuenta.

DEFICIT

La diferencia que resulta de comparar el activo y el pasivo de una entidad, cuando el importe del último es superior al del primero, es decir cuando el capital contable es negativo.

Saldo negativo que se produce cuando los egresos son mayores a los ingresos. En contabilidad representa el exceso de pasivo sobre activo. Cuando se refiere al déficit público se habla del exceso de gasto gubernamental sobre sus ingresos; cuando se trata de déficit comercial de la balanza de pagos se relaciona el exceso de importaciones sobre las exportaciones.

DEFLACTOR

Se refiere al indicador de precios que se aplica a los valores corrientes, con la finalidad de expresarlos en términos reales o constantes, a precios de un año de referencia.

División de un valor a precios de cada año (corriente o nominal) entre el valor a precios de un año base (constante o real); es también la división entre 100 de un índice de precios. Adicionalmente es el incremento en términos decimales de la tasa acumulativa de precios o tasa media de incremento en precios.

DESARROLLO SUSTENTABLE

Es el desarrollo económico caracterizado por el uso de la tecnología más apropiada en la producción para evitar la contaminación o degradación ecológica, y posibilitar la explotación racional de los recursos naturales.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados). Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del Gobierno Federal. Asimismo, se considera descentralización administrativa a las acciones que el Poder Ejecutivo Federal realiza para transferir funciones y entidades de incumbencia federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares.

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos las responsabilidades del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas, excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente, y por otra, transferir los recursos presupuestarios y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que lo supedita a un órgano central. La desconcentración administrativa es una solución a los problemas generados por el congestionamiento en el despacho de los asuntos de una dependencia de gobierno.

Proceso jurídico-administrativo tendiente a erradicar la concentración funcional y operativa de los distintos órganos de gobierno, mediante la delegación de funciones, responsabilidades operativas y recursos a órganos desconcentrados ubicados en las distintas regiones del país, sin que pierdan la relación de autoridad que los supedita a un órgano central.

DEUDA PUBLICA

Suma de las obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito de la Nación. Capítulo de gasto que agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión. Incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por conceptos distintos de servicios personales y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.

DEUDORES DIVERSOS

Cuenta colectiva cuyo saldo representa el monto total de créditos a cargo de varias personas, los cuales no están clasificados como "clientes", "documentos por cobrar" u otro concepto similar.

DIAGRAMA DE FLUJO

Esquema expresado por medio de símbolos y líneas que conectan entre sí, a) la estructura y secuencia general de operaciones de una actividad o programa (diagrama de flujo del programa); b) o al sistema de procesamiento (diagrama de flujo del sistema).

DIARIO

Llamado también "libro de primera anotación". El libro diario tiene por objeto registrar en orden cronológico todas las operaciones de la empresa mediante escrituras o partidas que se denominan asientos y en él se asentará por primera partida el resultado del inventario con el que cuenta la entidad al tiempo de dar principio a sus operaciones. De este libro se toman los datos necesarios para su traspaso al libro mayor.

EFICACIA

Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado.

Capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos.

EFICIENCIA

Uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado; es el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores.

Capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando su optimización.

EGRESOS

Erogación o salida de recursos financieros, motivada por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido o por algún otro concepto.

EJECUCION DEL GASTO

Fase del proceso presupuestario que se inicia una vez aprobado el presupuesto y que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, y en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control y de manejo financiero para la obtención de las metas y objetivos determinados para el sector público en los planes y programas de mediano y corto plazo.

EJERCICIO

Tiempo durante el cual rige un presupuesto aprobado por ley. Período al fin del cual deben clausurarse los libros de contabilidad, ya sea en virtud de alguna disposición legal o bien por mandato del estatuto jurídico de la empresa. El ejercicio normal es el período comprendido entre dos balances generales y abarca un año fiscal.

EJERCICIO CONTABLE

Año económico; período de tiempo comprendido entre dos balances anuales sucesivos.

EJERCICIO FISCAL

Es el período comprendido entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre de cada año para los propósitos fiscales.

EJERCICIO PRESUPUESTARIO

Período durante el cual se han de ejecutar o realizar los ingresos y gastos presupuestados. Normalmente coincide con el año natural.

ENTRADA CONTABLE

En contabilidad, se entiende por entrada el movimiento de valores tangibles en virtud de lo cual se aumentan los ya existentes, bien sea efectivo en caja, mercancías en almacén, etc.

EQUIPO

La maquinaria, el mobiliario, las herramientas, los vehículos, los enseres y demás objetos similares, necesarios para el servicio o explotación de un negocio. El equipo no incluye los terrenos, los edificios, ni ninguna otra clase de inmuebles, pero sí comprende la maquinaria y otros bienes muebles, aún cuando estén inmovilizados, así como el costo de instalación correspondiente.

ERARIO FEDERAL

Conjunto de bienes, valores y dinero con que cuenta el Estado para solventar sus gastos.

EROGACIONES

Se consideran erogaciones tanto los gastos como las inversiones que realice el contribuyente en un año de calendario sea cual fuere el nombre con que se les designe. Desembolsos en efectivo.

ESPECIALIZACION

Organización de la actividad económica de forma tal que cada factor de producción se dedique íntegramente a desarrollar una parte determinada del proceso productivo. Todos los tipos de especialización ilustran el funcionamiento de la ventaja comparativa. El grado de especialización depende de la extensión del mercado.

ESTADO (PODER PUBLICO)

Concepto cuya expresión concreta es el gobierno de una Nación. Cuerpo político de una Nación. Concepto de la más amplia expresión de la Administración Pública Central de un país. Espacio territorial cuya población unida por el mismo idioma, costumbres e historia se organiza soberana e independiente bajo una forma de gobierno plenamente aceptada.

ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS PRESUPUESTARIOS

Resultado contable que presenta en forma simultánea los ingresos derivados de la ejecución de la Ley de Ingresos y los gastos que corresponden al ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

ESTADO DE ORIGEN Y APLICACION DE RECURSOS

Resultado contable que muestra en forma condensada y comprensible el manejo de recursos financieros de las entidades, así como su obtención y disposición durante un periodo determinado.

ESTADO DE PERDIDAS Y GANANCIAS

Es el que muestra los productos, rendimientos, ingresos, rentas, utilidades, ganancias, costos, gastos y pérdidas correspondientes a un periodo determinado, con objeto de computar la utilidad neta o la pérdida líquida obtenida durante dicho periodo.

ESTADO DE RESULTADOS

Documento contable que muestra el resultado de las operaciones (utilidad, pérdida remanente y excedente) de una entidad durante un periodo determinado.

Presenta la situación financiera de una empresa a una fecha determinada, tomando como parámetro los ingresos y gastos efectuados; proporciona la utilidad neta de la empresa. Generalmente acompaña a la hoja del Balance General.

Estado que muestra la diferencia entre el total de los ingresos en sus diferentes modalidades: venta de bienes, servicios, cuotas y aportaciones y los egresos representados por costos de ventas, costo de servicios, prestaciones y otros gastos y productos de las entidades del Sector Paraestatal en un periodo determinado.

ESTADO DE SITUACION FINANCIERA (BALANCE GENERAL)

Es un documento contable que refleja la situación financiera de un ente económico, ya sea de una organización pública o privada, a una fecha determinada y que permite efectuar un análisis comparativo de la misma; incluye el activo, el pasivo y el capital contable.

ESTIMULOS FISCALES

Apoyos gubernamentales que se destinan a promover el desarrollo de actividades y regiones específicas, a través de mecanismos tales como: disminución de tasas impositivas, exención parcial o total de impuestos determinados, aumento temporal de tasas de depreciación de activos, etc.

ESTRATEGIA

Principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso administrativo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Una estrategia muestra cómo una institución pretende llegar a esos objetivos. Se pueden distinguir tres tipos de estrategias, de corto, mediano y largo plazos según el horizonte temporal.

ESTRUCTURA ECONOMICA

Forma de distribución y organización de productores y consumidores de bienes y servicios en ciudades y poblaciones de dimensiones diversas.

ESTRUCTURA FINANCIERA

Composición de la forma en que se financia una empresa o entidad. Los conceptos que integran la estructura financiera se ubican en el lado derecho del balance general.

ESTRUCTURA ORGANICA (ADMINISTRATIVA)

Disposición sistemática de los órganos que integran una institución, conforme a criterios de jerarquía y especialización, ordenados y codificados de tal forma que sea posible visualizar los niveles jerárquicos y sus relaciones de dependencia.

ESTRUCTURA PROGRAMATICA

Conjunto de programas y subprogramas ordenados en forma coherente; define las acciones que efectúan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas por el Plan y los lineamientos que sobre aperturas programáticas establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

EVALUACION CONTABLE

Proceso de análisis y estudio de los resultados de la gestión pública que se expresa en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, se centra en el análisis del uso y destino de los recursos presupuestarios. Este tipo de evaluación está cercana a la programático-presupuestaria, pero se distingue por el énfasis que se pone sobre el análisis contable que muestra los resultados de la gestión financiera del Sector Público Federal controlado

presupuestariamente, con referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerce el presupuesto.

EVALUACION PRESUPUESTARIA

Es un proceso técnico, administrativo y contable, mediante el cual se verifican y comparan los resultados con los objetivos y metas después de efectuar los gastos corrientes y de inversión. De no haberse logrado las metas, se deberá investigar las causas condicionantes que impidieron su logro. De este modo la evaluación presupuestaria de los programas públicos de desarrollo constituye una valiosa fuente de información para diseñar una nueva reprogramación del gasto público. Entre las técnicas auxiliares de esta evaluación presupuestaria se pueden citar la programación lineal, las matrices de insumo-producto, los diagnósticos económicos, las pruebas error-acierto, el análisis costo-beneficio social y la elaboración de modelos de simulación. El objetivo de la evaluación presupuestaria es medir la eficiencia y eficacia de los gastos corrientes y de inversión mediante indicadores, que permitan conocer sus efectos antes y después de realizadas las erogaciones.

FEDERACION

Organización constituida por estados libres y soberanos que se unen entre sí, para formar una sola Nación; generalmente se crea un Distrito Federal como sede de los Poderes de la Federación.

FINANCIAMIENTO

Es el conjunto de recursos monetarios financieros para llevar a cabo una actividad económica, con la característica de que generalmente se trata de sumas tomadas a préstamo que complementan los recursos propios.

Recursos financieros que el gobierno obtiene para cubrir un déficit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país a través de créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

FINANZAS PUBLICAS

Disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública y la política de precios y tarifas que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público. Su estudio se refiere a la naturaleza y efectos económicos, políticos y sociales en el uso de instrumentos fiscales: ingresos, gastos, empréstitos, y precios y tarifas de los bienes y/o servicios producidos por el sector paraestatal.

FISCALIZACION

Es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.

FLUJO

Movimiento o circulación de cierta variable en el interior del sistema económico. Las variables de flujo, suponen la existencia de una corriente económica y se caracterizan por una dimensión temporal; se expresan de manera necesaria en cantidades medidas durante un período, como por ejemplo, el consumo, la inversión, la producción, las exportaciones, las importaciones, el ingreso nacional, etc. Los flujos se relacionan en forma íntima con los

fondos, pues unos proceden de los otros. De esta manera, la variable fondo "inmovilizado en inmuebles" da lugar a la variable flujo "alquileres", en tanto que la variable flujo "producción de trigo en el periodo X" da lugar a la variable fondo "trigo almacenado".

FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

Monto de recursos conformado con el 20.0 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal. Los porcentajes a considerar en su asignación se dividen de la siguiente manera: 45.17 por ciento se distribuye en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad; 45.17 por ciento se otorga de acuerdo al coeficiente que establece el artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal; y el 9.66 por ciento restante se asigna en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con el 1.0 por ciento de la recaudación federal participable, que corresponderá a las entidades federativas y municipios que se encuentren coordinadas en materia de derechos; además, de un monto equivalente al 80.0 por ciento del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de las bases especiales de tributación.

FORMULACION DE PROGRAMAS

Consiste en el diagnóstico de la realidad seguido de la formulación de metas concretas de acción, a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos para finalmente calcular, aplicando coeficientes de rendimiento, el volumen de recursos necesarios para alcanzar las metas fijadas.

FUNCION ADMINISTRATIVA

Conjunto de actividades afines, dirigidas a proporcionar a las unidades de una organización los recursos y servicios necesarios para hacer factible la operación institucional.

GASTO CORRIENTE

Erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

GASTO PUBLICO

Es el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno Federal, estatal y municipal incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y el sector paraestatal en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones.

GASTO PUBLICO FEDERAL

Conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública, realizan el Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos; la Procuraduría General de la República; organismos públicos autónomos los organismos descentralizados; las empresas de control presupuestario directo e indirecto; los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal; así como la intermediación financiera.

GASTO PUBLICO, TRANSFERENCIAS DE

Monto de recursos del Sector Público transferidos unilateralmente a las unidades económicas privadas, se

canalizan sin contraprestación alguna por parte del beneficiario. Pretenden conseguir una redistribución de la renta y de la riqueza.

GLOSA

Revisión legal, numérica y contable de las cuentas rendidas por las oficinas y agentes de la Federación, con manejo de fondos, valores y bienes que integran la Hacienda Pública Federal.

GOBIERNO MEXICANO

Es la dirección política y administrativa de la nación, la cual está conformada por un conjunto de órganos e instituciones; representa y ejerce el poder de la Federación; está dividido en tres poderes, el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El sistema federal del Gobierno Mexicano presenta dos órdenes jurídicos representados por la Constitución Federal y las Constituciones Locales y tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, éste último carece de un órgano legislativo propio.

HABER

Nombre que se da a la columna de cifras en la que se anotan las partidas de abono, de una cuenta. Lado contrario al "debe" de una cuenta.

HACIENDA PUBLICA

Función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país. Consiste en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; así como captar recursos complementarios, mediante la contratación de créditos y empréstitos en el interior del país y en el extranjero.

Es el conjunto de bienes, propiedades y derechos del Gobierno Federal.

IMPUESTO

Según el Código Fiscal de la Federación, los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala.

Tributo, carga fiscal o prestaciones en dinero y/o especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos.

Es una contribución o prestación pecuniaria de los particulares, que el Estado establece coactivamente con carácter definitivo y sin contrapartida alguna.

INCENTIVO

Compensación extra que se paga a un empleado o trabajador por realizar labores adicionales a los mínimos fijados. Se han ideado muchos métodos para fijarlos (que se conocen por el nombre de quien los idea), buscando una más justa retribución a los trabajadores.

Recompensa en bienes o servicios otorgados a una persona para motivarla en el desempeño de sus labores.

INDICADOR

Magnitud utilizada para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos, en la ejecución de un proyecto, programa o actividad.

Índice de movimientos de diversos factores bursátiles que ofrece una noción del comportamiento del Mercado de Valores.

INDICADOR DE EFICIENCIA

Elemento de estadística que permite identificar la relación que existe entre las metas alcanzadas, tiempo y recursos consumidos con respecto a un estándar, una norma o una situación semejante. Posibilita dimensionar el logro del máximo de resultados con el mínimo de recursos utilizados.

INDICADOR DE EFICIENCIA INTERNA

Coefficiente que permite conocer el nivel de productividad correspondiente a cada centro de gestión productiva.

INDICADOR DE GESTION

Instrumento que permite medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular los resultados con la satisfacción de las demandas sociales en el ámbito de las atribuciones de las dependencias y entidades del Gobierno Federal. Los indicadores de gestión también posibilitan evaluar el costo de los servicios públicos y la producción de bienes, su calidad, pertinencia y efectos sociales; y verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia. Dentro de los principales indicadores de gestión se pueden citar los siguientes:

Administrativos:

permiten determinar el rendimiento de los recursos humanos y su capacidad técnica en la ejecución de una meta o tarea asignada a una unidad administrativa.

Financieros:

presentan sistemática y estructuralmente información cuantitativa en unidades monetarias y en términos porcentuales que permiten evaluar la estructura financiera y de inversión, el capital de trabajo y la liquidez adecuada para su operación, lo que posibilita desarrollar e integrar planes y proyectos de operación, expansión y rentabilidad.

Operativos y de Servicios:

posibilitan dimensionar o cuantificar valores cualitativos como la calidad y pertinencia de los bienes y servicios, mediante el establecimiento de fórmulas aritméticas que permiten evaluar el aprovechamiento de recursos naturales y áreas de servicio, su incidencia o efecto producido en el entorno socio-económico.

Programático Presupuestarios:

determinan los niveles de eficiencia y eficacia de la gestión pública, precisando los avances físico-financieros de los programas y las principales metas, así como su impacto en los objetivos establecidos, y coadyuvan a realizar los ajustes que proceden en las metas y la asignación de recursos.

Entre los principales indicadores se pueden señalar los siguientes:

Cobertura = Número de personas beneficiadas con el servicio x 100

Eficacia Presupuestal = $\frac{\text{Presupuesto ejercido}}{\text{Presupuesto asignado}} \times 100$

Eficacia Programática = $\frac{\text{Metas Alcanzadas}}{\text{Metas Programadas}} \times 100$

Eficiencia = Eficacia programática x 100

Productividad = $\frac{\text{Eficacia presupuestal}}{\text{Número de Productos}} \times 100$

Tiempo de Trabajo Dedicado

INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

Indicador derivado de un análisis estadístico, publicado quincenalmente por el Banco de México que expresa las variaciones en los costos promedios de una canasta de productos seleccionada y que sirve como referencia para medir los cambios en el poder adquisitivo de la moneda. El ámbito del índice se limita estrictamente a aquellos gastos que caen dentro de la categoría de consumo, excluyéndose así aquellos que suponen alguna forma de inversión o de ahorro.

INFRAESTRUCTURA

Se refiere al acervo físico y material que permite el desarrollo de la actividad económica y social, el cual está representado por las obras relacionadas con las vías de comunicación y el desarrollo urbano y rural tales como: carreteras, ferrocarriles, caminos, puentes, presas, sistemas de riego, suministro de agua potable, alcantarillado, viviendas, escuelas, hospitales, energía eléctrica, etc.

INGRESO

Son todos aquellos recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos por el uso de riqueza, trabajo humano, o cualquier otro motivo que incremente su patrimonio. En el caso del Sector Público, son los provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos; así como de la venta de bienes y servicios del Sector Paraestatal.

INGRESOS ORDINARIOS

Son las percepciones que constituyen la fuente normal y periódica de recursos fiscales que obtiene el Gobierno Federal como base fundamental para financiar sus actividades.

Es una parte de los ingresos gubernamentales que obtiene el Estado haciendo uso de su poder coercitivo de forma unilateral; o bien por una contraprestación obligatoria; es decir incluyen los recursos que impliquen una obligación de deuda. Estos son permanentes y previsibles.

Son las percepciones que obtiene el Sector Público en el desempeño de sus actividades de derecho público y como productor de bienes y servicios por la ejecución de la Ley de Ingresos. Se clasifican en corrientes y de capital.

INGRESOS PROPIOS

Son la totalidad de las percepciones de las diversas entidades del Sector Público, exceptuando las transferencias y los ingresos por financiamiento interno y externo.

INGRESOS PUBLICOS

Son los recursos del Sector Público por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; ingresos derivados de la venta de bienes y servicios; e ingresos por financiamiento interno y externo.

INGRESOS TRIBUTARIOS

Son las percepciones que obtiene el Gobierno Federal por las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales, conforme a la ley para el financiamiento del gasto público. Su carácter tributario atiende a la naturaleza unilateral y coercitiva de los impuestos, gravando las diversas fuentes

generadoras de ingresos; la compra-venta, el consumo y las transferencias.

INTERES

Rédito, tasa de utilidad o ganancia del capital, que generalmente se causa o se devenga sobre la base de un tanto por ciento del capital y con relación al tiempo que de éste se disponga. Llanamente es el precio que se paga por el uso de fondos prestables.

Son los rendimientos originados por la concesión o contratación de créditos financieros, comerciales y otros. Comprende las sumas que cubre el sector público según las tasas nominales de interés pactadas en los contratos y documentos correspondientes, celebrados con los acreditantes originales, de haber intermediación.

Porcentaje fijo que sobre el monto de un capital y su uso, paga periódicamente al dueño del mismo la persona física o moral que toma en préstamo dicho capital.

INTERVENCION ESTATAL

Acción de los gobiernos, que afecta positivamente la actividad económica. La intervención estatal puede tomar forma de regulación, participación, control, operación directa y propiedad. La intervención estatal en el sentido moderno se remonta a principios del siglo XIX.

INVERSION

Es la aplicación de recursos financieros destinados a incrementar los activos fijos o financieros de una entidad. Ejemplo: maquinaria, equipo, obras públicas, bonos, títulos, valores, etc.

Comprende la formación bruta de capital fijo (FBKF) y la variación de existencias de bienes generados en el interior de una economía.

Adquisición de valores o bienes de diversa índole para obtener beneficios por la tenencia de los mismos que en ningún caso comprende gastos o consumos, que sean, por naturaleza, opuestos a la inversión.

JERARQUIZACION PROGRAMATICA

Relación de ordenamiento e interdependencia que debe existir entre los programas, subprogramas y proyectos de la Administración Pública Federal, de conformidad con las prioridades nacionales, sectoriales, regionales e institucionales establecidas.

Registro cronológico de las operaciones contables que muestra los nombres de las cuentas, los cargos y abonos que en ellas se realizan, así como cualquier información complementaria que se considere útil para apoyar la correcta aplicación contable de las operaciones realizadas.

LIBRO MAYOR

El libro más importante en cualquier contabilidad, en el que se registran cuentas individuales o colectivas de los bienes materiales, derechos y créditos que integran el activo; las deudas y obligaciones que forman el pasivo; el capital y superávit de los gastos y productos; las ganancias y pérdidas y en general todas las operaciones de una empresa. En dicho libro se registran todas las transacciones anotadas en el diario principal o en los diarios especiales cuando los haya, ya sea particularmente o bien en totales.

MANUAL

Instrumento administrativo que contiene en forma ordenada y sistemática información sobre objetivos, políticas,

atribuciones, organización y procedimientos de los órganos de una institución; así como las instrucciones o acuerdos que se consideren necesarios para la ejecución del trabajo asignado al personal, teniendo como marco de referencia los objetivos de la institución.

MANUAL DE ORGANIZACION

Documento que contiene información detallada referente al directorio administrativo, antecedentes, legislación, atribuciones, estructuras y funciones de las unidades administrativas que integran la institución, señalando los niveles jerárquicos, grados de autoridad y responsabilidad, canales de comunicación y coordinación, asimismo, contiene organigramas que describen en forma gráfica la estructura de organización.

MARCO JURIDICO

Conjunto de disposiciones, leyes, reglamentos y acuerdos a los que debe apegarse una dependencia o entidad en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.

MARCO NORMATIVO

Conjunto general de normas, criterios, metodologías, lineamientos y sistemas, que establecen la forma en que deben desarrollarse las acciones para alcanzar los objetivos propuestos en el proceso de programación-presupuestación.

MATERIALES Y SUMINISTROS

Capítulo de gasto que agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Incluye materiales de administración, productos para alimentación; materias primas y materiales para la producción y la construcción; productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles; y en general todo tipo de suministros para la realización de los programas públicos.

MEDIANO PLAZO

Periodo convencional generalmente aceptado de dos a seis años, en el que se define un conjunto coherente de objetivos y metas a alcanzar y de políticas de desarrollo a seguir, vinculados a los objetivos del plan a largo plazo.

MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Proceso de cambio a través del cual las dependencias y entidades del sector público presupuestario actualizan e incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas, sociales y comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de una manera más eficaz y eficiente.

MUNICIPIO

Base o célula soberana de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación. La localización que es sede de su gobierno se denomina cabecera municipal.

NORMA

Ordenamiento imperativo de acción que persigue un fin determinado con la característica de ser rígido en su aplicación.

Regla, disposición o criterio que establece una autoridad para regular acciones de los distintos agentes económicos; se traduce en un enunciado técnico que a través de parámetros cuantitativos y/o cualitativos sirve de guía para la acción.

Generalmente la norma conlleva una estructura de sanciones para quienes no la observen.

NORMA ADMINISTRATIVA

Regla de conducta, obligatoria en su cumplimiento, emitida por quien legalmente tiene facultades para ello, que rige y determina el comportamiento de los servidores públicos y de los particulares frente a la Administración Pública.

NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMATICA (NEP)

Replanteamiento integral de la estructura programática para vincular los propósitos de las políticas públicas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo, con las "misiones" de las distintas dependencias y entidades del Gobierno Federal, definidas por sus atribuciones legales y el quehacer cotidiano de las unidades responsables ejecutoras de los recursos públicos. Sus objetivos son: mejorar la planeación y asignación de recursos; simplificar el proceso de presupuestación y la administración de los resultados; mejorar la información programática presupuestaria y la medición del desempeño; facilitar la asociación de las políticas públicas y el control presupuestario; y dirigir la evaluación y las auditorías del gasto a los resultados.

OBJETIVO

Expresión cualitativa de un propósito en un periodo determinado; el objetivo debe responder a la pregunta "qué" y "para qué".

En programación es el conjunto de resultados que el programa se propone alcanzar a través de determinadas acciones.

OBJETIVO ESPECIFICO

Expresión cualitativa de un propósito particular. Se diferencia del objetivo general por su nivel de detalle y complementariedad. La característica principal de éste, es que debe permitir cuantificarse para poder expresarse en metas.

OBJETIVO GENERAL

Expresión cualitativa de un propósito general. Propósito definido en términos generales que parte de un diagnóstico y expresa la situación que se desea alcanzar en términos de grandes agregados y que constituye la primera instancia de congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo.

ORGANISMO DESCENTRALIZADO

Institución definida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal; su objetivo es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

ORGANISMO PÚBLICO AUTONOMO

Ente público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto para no depender del Poder Ejecutivo ni de ningún otro Poder (Legislativo o Judicial), con objeto de actuar con independencia, imparcialidad y objetividad en sus funciones; para efectos presupuestarios y contables, como ejecutores de gasto, están obligados a cumplir con las leyes y normatividad vigentes en las

materias; para fines de presentación su información presupuestaria y contable se incluye en el Sector Central.

ORGANO DESCONCENTRADO

Forma de organización con autonomía administrativa pero sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene facultades específicas para resolver asuntos de la competencia de su órgano central, siempre y cuando siga los señalamientos de normatividad dictados por este último. Ejemplos: Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, Consejo Nacional de Radio y Televisión, etc.

ORGANOGRAMA (ORGANIGRAMA)

Representación gráfica de la estructura orgánica de una institución o parte de ella, y de las relaciones que guardan entre sí las unidades administrativas que la integran.

PASIVO

Conjunto de obligaciones contraídas con terceros por una persona, empresa o entidad; contablemente es la diferencia entre el activo y capital.

PASIVO CIRCULANTE

Deudas u obligaciones que son exigibles en un plazo no mayor de un año, con la característica principal de que se encuentra en constante movimiento o rotación.

PASIVO FIJO (PASIVO A LARGO PLAZO)

Deudas u obligaciones que son exigibles en un plazo mayor de un año, a partir de la fecha de su contratación. La delimitación entre pasivo a mediano plazo y a largo plazo no es precisa.

PERIODO CONTABLE

Espacio de tiempo en el que deben rendirse y registrarse todos los resultados de la entidad, generalmente es un ejercicio de doce meses (1 año) en el cual deben acumularse los ingresos y los gastos, independientemente de la fecha en que se paguen. Principio básico de contabilidad gubernamental que establece que la vida de un ente se divide en periodos uniformes para efectos del registro de las operaciones y de información de las mismas.

PERSONAL DE BASE

Son los trabajadores al servicio de la Federación que no están incluidos como personal de confianza en lo dispuesto por el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o en las disposiciones legales que formalicen la creación de sus categorías o cargos. Un trabajador de base lo es en razón de la naturaleza de sus labores, en tanto que uno de confianza (planta) lo es en razón de la permanencia de sus labores.

PERSONAL DE CONFIANZA

Son los trabajadores que desempeñan los puestos enumerados en el artículo 5o. de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y los que deban considerarse como tales por que así lo establezca la disposición legal que formalice la creación del puesto que ocupen. Los trabajadores de confianza pueden ser numerarios, de planta o supenumerarios. Aunque dicha ley no regula las relaciones entre los trabajadores de confianza y los titulares de las dependencias, algunas de sus clasificaciones se aplican por extensión a este tipo de trabajadores. Por el tipo de nombramiento pueden ser

definitivos, provisionales, interinos, por obra o tiempo determinado.

PERSONAL EVENTUAL

Comprende el conjunto de empleados públicos cuyos servicios son contratados para desempeñar o realizar obras, estudios o trabajos determinados, por lo que sus nombramientos son temporales. De esta forma pueden incluirse obreros, técnicos, administrativos, especialistas y profesionistas en los trabajos que sean requeridos. Al personal eventual se le incluye en una nómina denominada lista de raya para su pago formal.

PERSONAL OPERATIVO

Comprende únicamente al personal cuyo trabajo está relacionado directamente con los procesos de abastecimiento, producción y distribución, excepto aquél cuyas labores son de dirección o supervisión técnica y administrativa.

PLANEACION

Etapa que forma parte del proceso administrativo mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales económicas, sociales y políticas; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales que permitan establecer un marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas en tiempo y espacio. Los diferentes niveles en los que la planeación se realiza son: global, sectorial, institucional y regional. Su cobertura temporal comprende el corto, mediano y largo plazos.

PLANTILLA DE PERSONAL

Instrumento de información que contiene la relación de los trabajadores que laboran en una unidad administrativa, señalando el puesto que ocupan y sueldo que perciben.

POLITICA

Criterio o directriz de acción elegida como guía en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional.

PRESUPUESTACION

Proceso de consolidación de las acciones encaminadas a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado periodo; comprende las tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

PRESUPUESTO

Estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del Sector Público Federal, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación.

PRINCIPIOS BASICOS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Son los fundamentos esenciales que sustentan el registro correcto de las operaciones, la elaboración y presentación oportuna de estados financieros, basados en su razonamiento, eficiencia demostrada, respaldo de legislaciones especializadas y aplicación general de la

contaduría gubernamental. Estos son: ente; existencia permanente; cuantificación monetaria; periodo contable; costo histórico; importancia relativa; consistencia; base de registro; revelación suficiente; cumplimiento legal; control presupuestario; e integración de la información

PROCESO ADMINISTRATIVO

Conjunto de acciones interrelacionadas e interdependientes que conforman la función de administración e involucra diferentes actividades tendientes a la consecución de un fin a través del uso óptimo de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.

PRODUCTIVIDAD

Relación entre el producto obtenido y los insumos empleados, medidos en términos reales; en un sentido, la productividad mide la frecuencia del trabajo humano en distintas circunstancias; en otro, calcula la eficiencia con que se emplean en la producción los recursos de capital y de mano de obra.

PRODUCTOS

En finanzas públicas, son los ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

PROGRAMA

Instrumento normativo del sistema nacional de planeación democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del plan nacional, mediante la identificación de objetivos y metas. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial e institucional, de acuerdo a su temporalidad y al ámbito territorial que comprende puede ser nacional o regional y de mediano y corto plazo, respectivamente.

Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas, con recursos previamente determinados y a cargo de una unidad responsable.

PROGRAMA OPERATIVO ANUAL (POA)

Instrumento que traduce los lineamientos generales de la planeación nacional del desarrollo económico y social del país, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y espacialidad de acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.

PROGRAMACIÓN

Proceso a través del cual se definen estructuras programáticas, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales y que se irán concretando mediante la programación económica y social, considerando las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional.

PROYECTO

Conjunto de obras que incluyen las acciones del sector público necesarias para alcanzar los objetivos y metas en un programa o subprograma de inversión tendientes a la creación, ampliación y/o conservación de una entidad productiva perteneciente al patrimonio nacional.

Permite identificar el origen de los recursos que requiere la ejecución de los proyectos de inversión física, necesarios para la construcción, ampliación o remodelación de inmuebles y los estudios de preinversión, ya sean por contrato o por administración.

RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA

Es el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponen las dependencias y entidades del Sector Público buscando incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y de los niveles de producción de bienes y servicios.

RAMO PRESUPUESTARIO

Elemento que identifica y clasifica el gasto público federal por entidades administrativas del Poder Ejecutivo (Secretarías, Departamentos de Estado, Presidencia de la República, Procuraduría General de la República), Poderes Legislativo y Judicial, Ramos Generales de gasto y Organismos Públicos Autónomos.

RECAUDACION FISCAL

Proceso mediante el cual las autoridades tributarias cobran a los causantes y contribuyentes todo tipo de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, y contribuciones establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación.

RECURSOS FISCALES

Aportaciones de los particulares para fines públicos, determinadas en la Ley de Ingresos, en la que se encuentran clasificados, como impuestos, productos, derechos y aprovechamientos.

Son aquellas percepciones que reciben las entidades o dependencias del Estado a través de apoyos o transferencias que les otorga el Gobierno Federal.

RECURSOS PROPIOS

Ingresos de las entidades paraestatales provenientes de la venta de bienes y servicios, incluyéndose como tales los ingresos originados por operaciones ajenas; en el caso del Gobierno Federal se consideran los ingresos tributarios y no tributarios.

REESTRUCTURACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (REDIMENSIONAMIENTO)

Redefinición y especificación de las funciones de las dependencias que integran el sector central de la Administración Pública Federal, con el propósito de evitar y/o suprimir duplicidad de funciones y áreas de influencias comunes de dos o más dependencias.

En el Sector Paraestatal se refiere al ajuste en el número de entidades mediante la desincorporación a través de la venta, liquidación, fusión o transferencia de aquellas que ya no cumplen funciones estratégicas y prioritarias para el desarrollo nacional.

REFORMA ADMINISTRATIVA

Proceso de transformación de actitudes, funciones, sistemas, procedimientos y estructuras administrativas de las dependencias y entidades del Gobierno Federal para hacerlas compatibles con la estrategia de desarrollo y fortalecer la capacidad ejecutiva del Estado en un contexto de planeación.

REGIONALIZACION

Delimitación geográfica que se realiza en consideración de elementos comunes, sean económicos, sociales,

culturales, geográficos, administrativos y/o políticos. La regionalización de un territorio constituye un marco adecuado para la adopción de decisiones que promuevan el desarrollo del país dentro del proceso de planeación.

REGISTRO CONTABLE

Es la afectación o asiento que se realiza en los libros de contabilidad de un ente económico, con objeto de proporcionar los elementos necesarios para elaborar la información financiera del mismo.

REGLAMENTO

Disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales para hacer cumplir los objetivos de la Administración Pública Federal. Su objeto es aclarar, desarrollar o explicar los principios generales contenidos en la ley a que se refiere para hacer más asequible su aplicación.

REORDENACIÓN DE LAS FINANZAS PUBLICAS

Proceso económico-administrativo orientado a consolidar por un lado, la reforma fiscal con relación a los ingresos fiscales y los precios y tarifas de las empresas públicas, y por otro, modificar la composición y orientación del gasto. Lo que a su vez incide en el proceso de reajuste de la organización financiera de la Administración Pública Federal, con objeto de corregir las ineficiencias y distorsiones del aparato productivo y distributivo para enfrentar la inflación bajo otras condiciones.

REPRIVATIZACION

Retiro gradual y selectivo del Estado, de aquellas áreas o actividades económicas en que ya no se justifica su presencia. Los principales objetivos de la reprivatización son el redimensionamiento de la actividad estatal, y la redefinición de las funciones para el fomento de la actividad económica y privada.

SANEAMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS

Proceso que consiste en fortalecer los ingresos públicos y contener el ritmo de crecimiento excesivo de los gastos, a fin de reducir el déficit del Sector Público. El saneamiento financiero tiene como elementos centrales por el lado del ingreso: la reforma fiscal, y el ajuste en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos; y en caso del gasto: la racionalización, el control, la disciplina presupuestaria y el saneamiento de las finanzas de las empresas paraestatales.

SECTORIZACION

Delimitación de funciones y competencias en sectores homogéneos de actividad, para precisar responsabilidades, evitar duplicidad de funciones y permitir que las decisiones y acciones gubernamentales fluyan de manera rápida y eficiente.

SERVICIOS GENERALES

Capítulo del clasificador por objeto del gasto que agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de las dependencias y entidades del Gobierno Federal y que se contratan con particulares o instituciones del propio Sector Público. Incluye servicios tales como: postal, telegráfico, telefónico, energía eléctrica, agua y conducción de señales; arrendamientos; asesorías, capacitación, estudios e investigaciones; comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación; difusión e información; así como otros servicios oficiales y especiales para el

desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas.

SERVICIOS PERSONALES

Capítulo del clasificador por objeto del gasto que agrupa las remuneraciones al personal civil y militar al servicio del Estado, así como las cuotas y aportaciones a favor de las instituciones de seguridad social, derivadas de los servicios que esas instituciones prestan al personal en los términos de las disposiciones legales en vigor; asimismo, incluye los pagos por otras prestaciones sociales.

SERVIDORES PUBLICOS

Son los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial, federal y judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, en las Cámaras del Congreso de la Unión, en los Tribunales del Poder Judicial de la Federación o en el Departamento del Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

Proceso que consiste en eliminar y compactar fases del proceso administrativo, así como requisitos y trámites a fin de ganar agilidad y oportunidad en la prestación de los servicios públicos o trámites administrativos.

SISTEMA

Conjunto de procesos o elementos interconectados e interdependientes que forman un todo complejo.

SUBEJERCICIO

Gasto realizado en menor cantidad en relación al presupuesto original, independientemente de que el pago se realice dentro del año por el cual fue formulado este último, o en el siguiente.

SUBFUNCION

Categoría programática que identifica acciones y servicios afines a la misma, a través de los cuales el Sector Público produce o presta determinado bien o servicio.

SUBPROGRAMA

Categoría programática que representa la segmentación del programa en donde se establecen objetivos, metas, recursos y responsables para su ejecución, tiene como finalidad facilitar la ejecución y el control de acciones homogéneas.

SUBVENCIONES

Gastos públicos de transferencia, corrientes o de inversión, cuyos destinatarios son las empresas (unidades básicas de la producción privada).

TECHO FINANCIERO

Límite máximo del presupuesto que se asigna en un período determinado generalmente un año, a una dependencia o entidad del Gobierno Federal el cual incluye gasto corriente y gasto de inversión.

TRANSFERENCIA

Es el traslado implícito o explícito de recursos del Sector Público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a

la consecución de determinados objetivos de política económica y social.

UNIDAD ADMINISTRATIVA

Es una dirección general o equivalente a la que se le confieren atribuciones específicas en el reglamento interno. Puede ser también un órgano que tiene funciones propias que lo distinguen de los demás en la institución. Elemento de la clave que identifica y clasifica el gasto público por entidades, según la organización interna de cada institución.

FUENTE: GLOSARIO DE TÉRMINOS MÁS UTILIZADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. SHCP, MÉXICO, 1999

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

1. Adler de Lomnitz, Larissa. *Cómo sobreviven los marginados*. Siglo XXI, México, 1991, p. 229
2. Aguirre Leal, Carlos Enrique. *Políticas Públicas para el Desarrollo Político de México, Las Nuevas Paradojas del Estado*. IAPEM, Toluca, México, 1998, p. 147
3. Álvarez Martín, María José. *Las plantas de selección de basura de México D.F.* Estudios Demográficos y urbanos, Vol. 13. Núm. 1, México, 1998. pp. 79-112
4. AMCRESPAC. *Impacto ambiental en rellenos sanitarios*, México, 1998, p. 109
5. Anuario de Espacios Urbanos, Historia, Cultura y Diseño 1998, UAM -A, México, 1998, p. 382
6. Anuario de Estudios Urbanos No. 3 1996, UAM -A, México, 1996, p. 277
7. Arellano David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo. *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE - Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 423
8. Azuela, Antonio y Emilio Duhau. *Gestión urbana y cambio institucional*. UNAM-UAM-IFAL, México, 1993, p. 259
9. Bando Municipal del H. Ayuntamiento del Tlalnepantla de Baz 1997-2000, Tlalnepantla, 1999

10. Bando Municipal del H. Ayuntamiento del Tlalnepantla de Baz 1994-1996, Tlalnepantla, 1996
11. Bando Municipal y Reglamento interno del H. Ayuntamiento del Tlalnepantla de Baz 1997-2000, CEDEMUN- Secretaría de Gobernación, México, 1997
12. Bando Municipal y Reglamento interno del H. Ayuntamiento del Tlalnepantla de Baz 1994-1996, CEDEMUN- Secretaría de Gobernación, México, 1994
13. Bassols Ángel, Carlos Bustamante, Javier Delgadillo y Gloria González. (coords.), *México: Planeación urbana, procesos políticos y realidad*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1992, p. 230.
14. Borja Jordi y Manuel Castells. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la Información*. Taurus, España, 1997, p. 418
15. Bozeman, Barry. *La Gestión Pública su Situación Actual*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., F.C.E., México, 1998, p. 547
16. Cabrero Mendoza, Enrique (coord.). *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 630
17. Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos (coord.). *Gerencia Pública Municipal "Conceptos básicos y estudios de caso"*. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1999, p. 574
18. Cabrero Mendoza, Enrique. *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1996, p. 377

19. Cabrero Mendoza, Enrique. *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos*. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1998, p. 349
20. Camarena Luhrs, Margarita, Alicia Ziccardi. "*Basura y organización social. El caso de una sociedad cooperativa de pepenadores en Cd. Juárez Chihuahua*". UNAM, México, 1984. p. 58
21. Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México: su difusión y defensa ante la opinión pública*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1982, p. 324
22. Castillo Berthier, Héctor, Margarita Camarena. *Basura: Procesos de trabajo e impactos en el medio ambiente urbano*". Vol. 2. Núm. 3, México, 1987. pp. 513-543
23. Castillo Berthier, Héctor. *La sociedad de la basura, caciquismo urbano en la Ciudad de México*. Instituto de Investigaciones Sociológicas, UNAM, México, 1983. p. 142
24. Castillo, Héctor, Bernardo Navarro, Manuel Perló, Irma Plaza, David Wilk y Alicia Ziccardi. *Ciudad de México: Retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. UAM-X - UNAM, México, 1995, p. 171
25. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Revista Reforma y Democracia No 18*. Caracas Venezuela, Octubre del 2000, p. 243
26. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Revista Reforma y Democracia No 17*. Caracas Venezuela, Junio del 2000, p. 280
27. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Revista Reforma y Democracia No 16*. Caracas Venezuela, Febrero del 2000, p. 219

28. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Revista Reforma y Democracia* No 15. Caracas Venezuela, Octubre de 1999, p. 296
29. CEPAL. *El ordenamiento territorial como instrumento de la gestión ambiental. "El caso de los residuos sólidos"*. México, 1997. p. 53
30. Connolly Priscilla. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984: ¿Desconcentración planificada o descentralización de carencias?*, en *Una década de planeación urbano regional en México*. COLMEX, México, 1992, pp. 102-120.
31. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA, México, 2000, p. 166
32. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Editorial PAC, México, 2000, p. 105
33. Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos, G.D.F. *Memoria del Seminario Internacional: Costos y Financiamiento de la Capitalidad*. México, 2000, p.185
34. Coronado Maldonado, Margarito y Rafael, Oropeza Monterrubio, "*Manual de prevención y minimización de la contaminación industrial*" *Producción más limpia*, PANORAMA, México, 1998, p. 184
35. Coulomb René y Emilio Duhau compiladores. *Dinámica urbana y procesos socio-políticos "Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México"*. Observatorio Urbano de la Ciudad de México, México, 1993, p. 427
36. Crainer, Stuart. *Ideas Fundamentales de la Administración, Pensamientos que han cambiado el mundo empresarial*. PANORAMA, México, 1997. p. 295

37. Cruz Vasconcelos, Gerardo y Mario Gil Contreras Varela. *México: Reformas estructurales y crecimiento a largo plazo*. Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE), Monterrey N.L., 2000, p. 68
38. Chias Becerril, Luis. *El Transporte Metropolitano Hoy*. UNAM-PUEC, México, 1995, p. 140
39. De la Garza, Sergio F. *El Municipio, Historia naturaleza y gobierno*. EPESSA, México, 1997. p. 187
40. De Pina Rafael, Rafael de Pina Vara. *Diccionario de Derecho*. Porrúa, México, 1998. p. 525
41. García del Castillo, Rodolfo. *Los Municipios en México, los retos ante el futuro*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p. 295
42. Giner Salvador, Emilio Lamo de Espinosa, Cristóbal Torres. *Diccionario de Sociología*. Alianza Editorial, Madrid, España, 1998, p. 895
43. Gobierno del Estado de México. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*. Toluca, México, 1999, p. 42
44. Gobierno del Estado de México. *Panorámica Socioeconómica 1993*, pp. 423-426
45. Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*. Toluca, México, 1993, p. 105
46. Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*. Toluca, México, 1993, p. 110
47. Gobierno Federal. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Ediciones Fiscales, México, 2000, p. 44
48. González Claveran, Jorge. *Arquitectura + Basura = Casa*. Conescal, México, 1992. p. 70

49. González Parodi, Gretchen (coordinadora). *Administración y Estrategias de Fin de Siglo*. UAM-Azcapotzalco, México, 1997, p. 230
50. Guillén López Tonatiuh. *Gobiernos Municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política*. Miguel Ángel Porrúa-Colegio de la Frontera Norte, México, 1996, p. 222
51. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz. *Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000*, Estado de México, 1997, p. 92
52. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz. *Primer Informe de Gobierno*. Gaceta Municipal, Diciembre de 1997, p. 28
53. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz. *Segundo Informe de Gobierno*. Gaceta Municipal, Diciembre de 1998, p. 44
54. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz. *Tercer Informe de Gobierno*. Gaceta Municipal, Diciembre de 1999, p. 44
55. H. Ayuntamiento de Constitucional de Tlalnepantla de Baz. *Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996*, Estado de México, 1994, p. 120
56. H. Ayuntamiento de Constitucional de Tlalnepantla de Baz. *Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla 1994-1996 (Revisión y Actualización)*, 1996, p. 80
57. Haro Bélchez, Guillermo. *Servicio público de carrera: tradición y perspectiva*. INAP - Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 297
58. Ianni, Octavio. *Teorías de la Globalización*. Siglo XXI -UNAM- CEICH, México, 1999, p. 184
59. IAPEM. *Manual Básico para la Administración Municipal*. Toluca, 1997, p. 220
60. INEGI. *Anuario Estadístico del Estado de México*, 1997 y 1998
61. Inostroza Fernández, Luis. *Privatizaciones, Megatendencias y Empresas Públicas*, UAM-A, México, 1997, p. 404

62. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública*. Serie Manuales 3, Santiago de Chile, 1999, p. 104
63. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. *Gestión de la información y de la tecnología de la información en el gobierno central y local*. Serie Información y desarrollo 9, Santiago de Chile, 1999, p. 53
64. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. Serie Gestión Pública 3, Santiago de Chile, 2000, pp. 40
65. Koontz, Harold y Heinz Weihrich. *Administración una perspectiva global*. McGraw-Hill, México, 1998, p. 796
66. Llanas Fernández Roberto y Cecilia Mandujano Gordillo. "Residuos Sólidos y Ecología en México, una visión histórica", AMCRESPAC, México, 1996, p.175
67. Martínez Martínez, Pedro. "El Gobierno local ante la Descentralización". en *Administración y Organizaciones*. UAM, Año 3, Núm. 5, pp. 91-108
68. Martínez Pedro, Murilo Kuschick, Héctor Javier Vázquez. *Evaluación de la gestión municipal para elevar la capacidad de gobierno. El caso de Tlalnepantla de Baz*. en *Gestión y Estrategia* No. 15, Enero - Junio 1999, UAM-A
69. Matus, Carlos. *Política, Planificación y Gobierno*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Venezuela, 1987, p. 782
70. Mejía Lira, José. *Servicios públicos municipales*. México, Colección Xinantecatl No. 1 UAEM,1994, p. 151

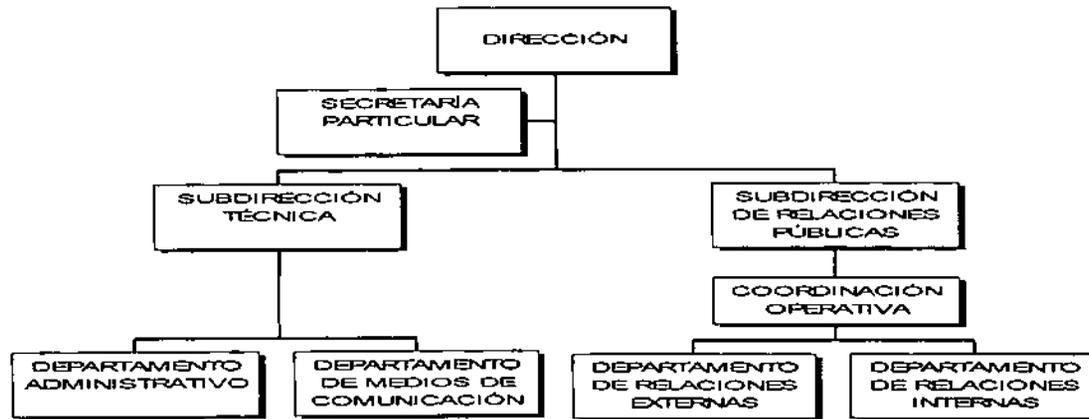
71. Merino, Mauricio (coordinador). *En busca de la Democracia Municipal*. El Colegio de México, México, 1995, p. 300
72. Ojeda Olga y Sánchez Vicente, "La cuestión ambiental y la articulación sociedad naturaleza", Programa Desarrollo y Medio Ambiente, El Colegio de México, México, 1984, (Documento de Trabajo)
73. Organización Panamericana de la Salud /Organización Mundial de la Salud. *El manejo de los residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe*. Washington D.C., 1995, p.68
74. Otero del Peral, Luis Ramón. *Residuos sólidos urbanos*. Barcelona, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, p. 205
75. Padua, Jorge y Alain Vanneph (compiladores). *Poder Local, Poder Regional*. El Colegio de México, México, 1993, p. 287
76. Pardo, María del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. El Colegio de México, México, 1995, p. 157
77. Pardo, María del Carmen. *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México. Lecturas Básicas*, INAP, México, 1992, p. 213
78. Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*, Tomo 1 y 2 INAP - CONACYT, México, 1984
79. Pérez, Pedro y Gustavo Camallo. *Basura privada, servicio público: los residuos en dos ciudades argentinas*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994, p. 107
80. Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, p. 177
81. Poder Ejecutivo Federal. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1996, p. 81

82. *Programa para la separación de residuos sólidos en el Distrito Federal*. G.D.F., 1998.
83. *Proyecto de Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. SEDESOL - D.D.F. - EDOMEX. 1997, p. 206
84. Rodríguez Alfredo y Fabio Velásquez. *Municipio y Servicios Públicos: Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de América Latina*. Ediciones Sur, Chile, 1994, p. 385
85. Rodríguez Kuri, Ariel. *La experiencia olvidada, El ayuntamiento de México: política y gobierno 1876-1912*. UAM-COLMEX, México, 1996, p. 301
86. Sánchez González, Juan José. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. INAP, México, 1998, p. 253
87. Schteingart, Martha y Luciano d' Andrea comp. *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. El Colegio de México, México, 1991, p. 479
88. Secretaría de Gobernación. *Los Municipios del Estado de México*. Colección Enciclopedia de los Municipios de México, 1988 pp. 521-525
89. Secretaría del Medio Ambiente (G.D.F.). *Tercer Informe de Trabajo - 2000*. México, 2000, p. 229
90. SEMARNAP. *Estadísticas e indicadores de inversión sobre residuos sólidos municipales en los principales dentro urbanos de México*. Instituto Nacional de Ecología, México, 1997. p. 59
91. Tijerina Guajardo, José Alfredo y Antonio Medellín Ruiz. *La dependencia financiera de los gobiernos locales en México*. Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE), Monterrey N.L., 2000, p. 26
92. Trejo Vázquez Rodolfo. *"Procesamiento de la basura urbana"*, Trillas, México, 1997, p. 283

93. Velasco Monroy, Santiago. *Administración Pública del Estado de México. Aparato Público y Sociedad, Poder y Cambio, Desarrollo y Prospectiva, 1824-1992*. IAPEM A.C. México, 1993, p. 334
94. Yúnez - Naude, Antonio comp. *Medio Ambiente: problemas y soluciones*. El Colegio de México, México, 1994, p. 270
95. Ziccardi, Alicia. *Las obras públicas de la Ciudad de México. "Política urbana e industria de la construcción"*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1991, p. 350

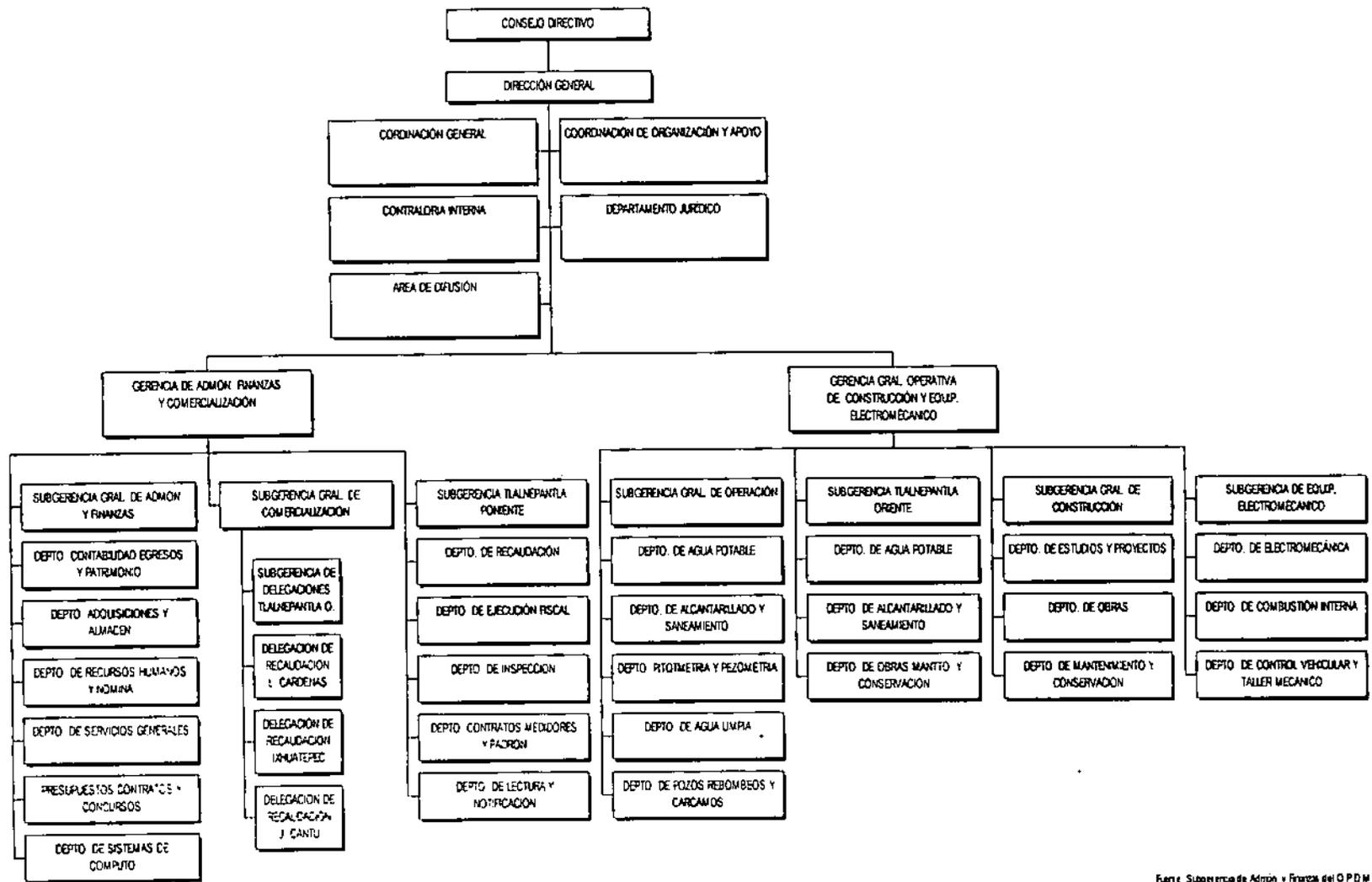
ANEXO

H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 1997-2000
ORGANIGRAMA
DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL

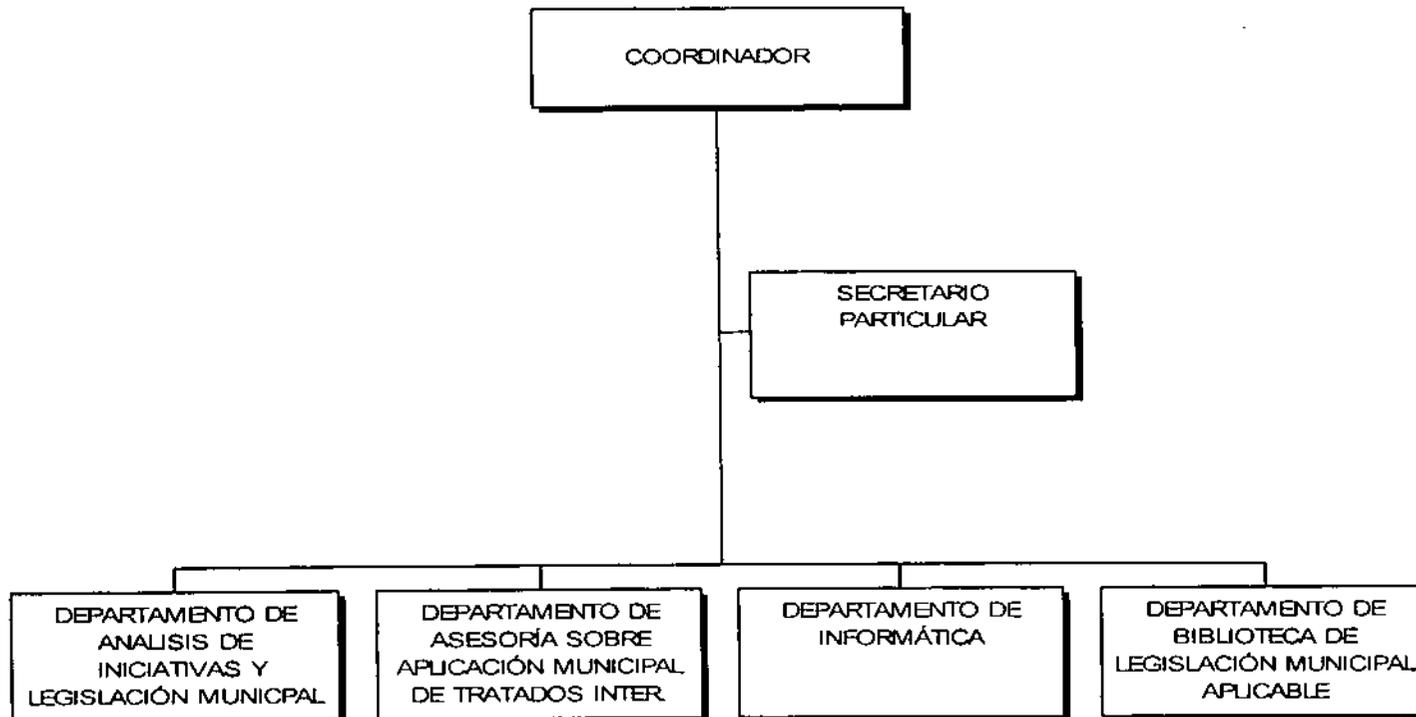


Fuente: Subsecretaría del Sistema de Información Municipal
Junio de 1999

ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL
TLALNEPANTLA DE BAZ

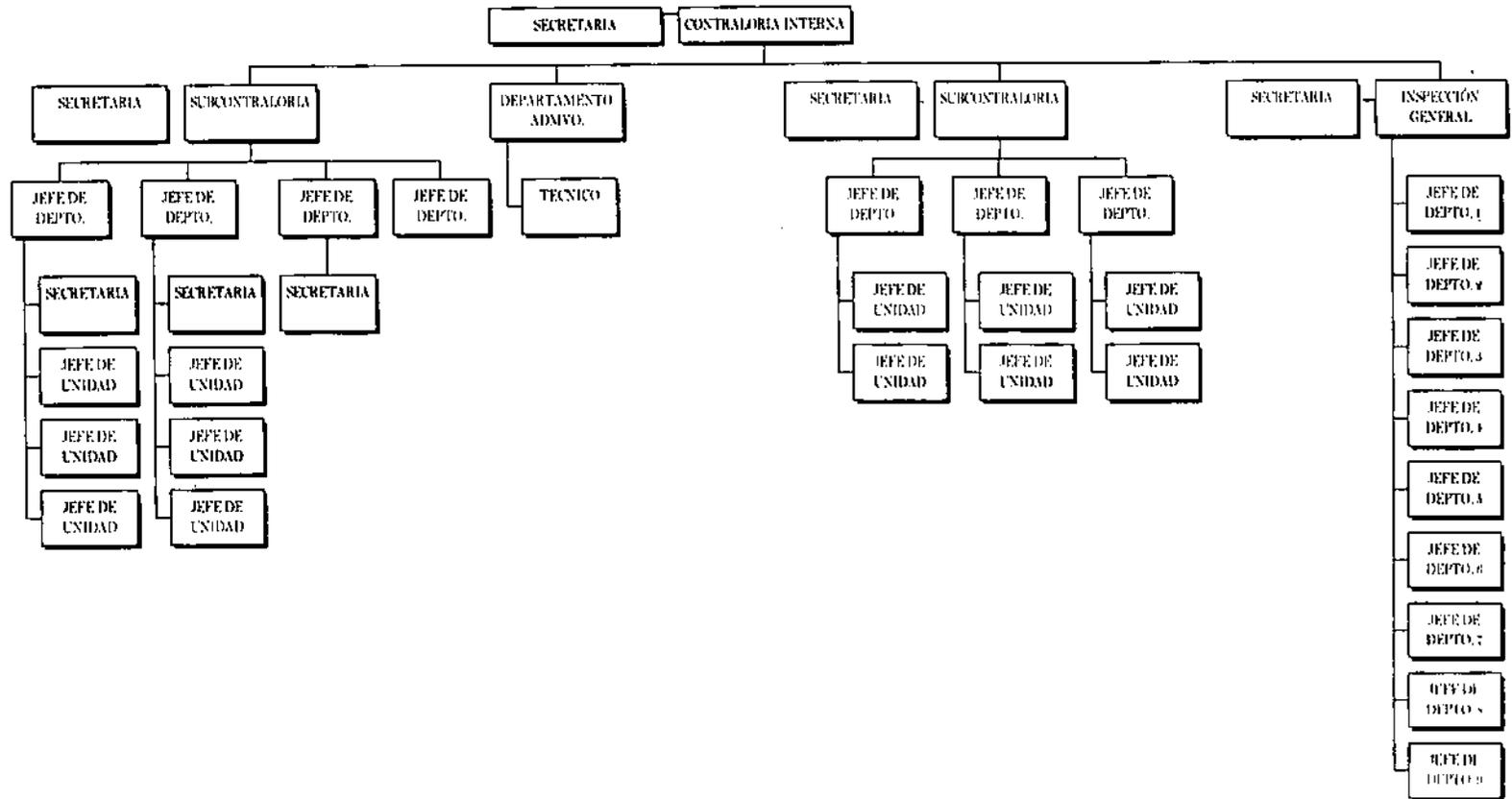


H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 1997-2000
ORGANIGRAMA
COORDINACIÓN DE ASESORES

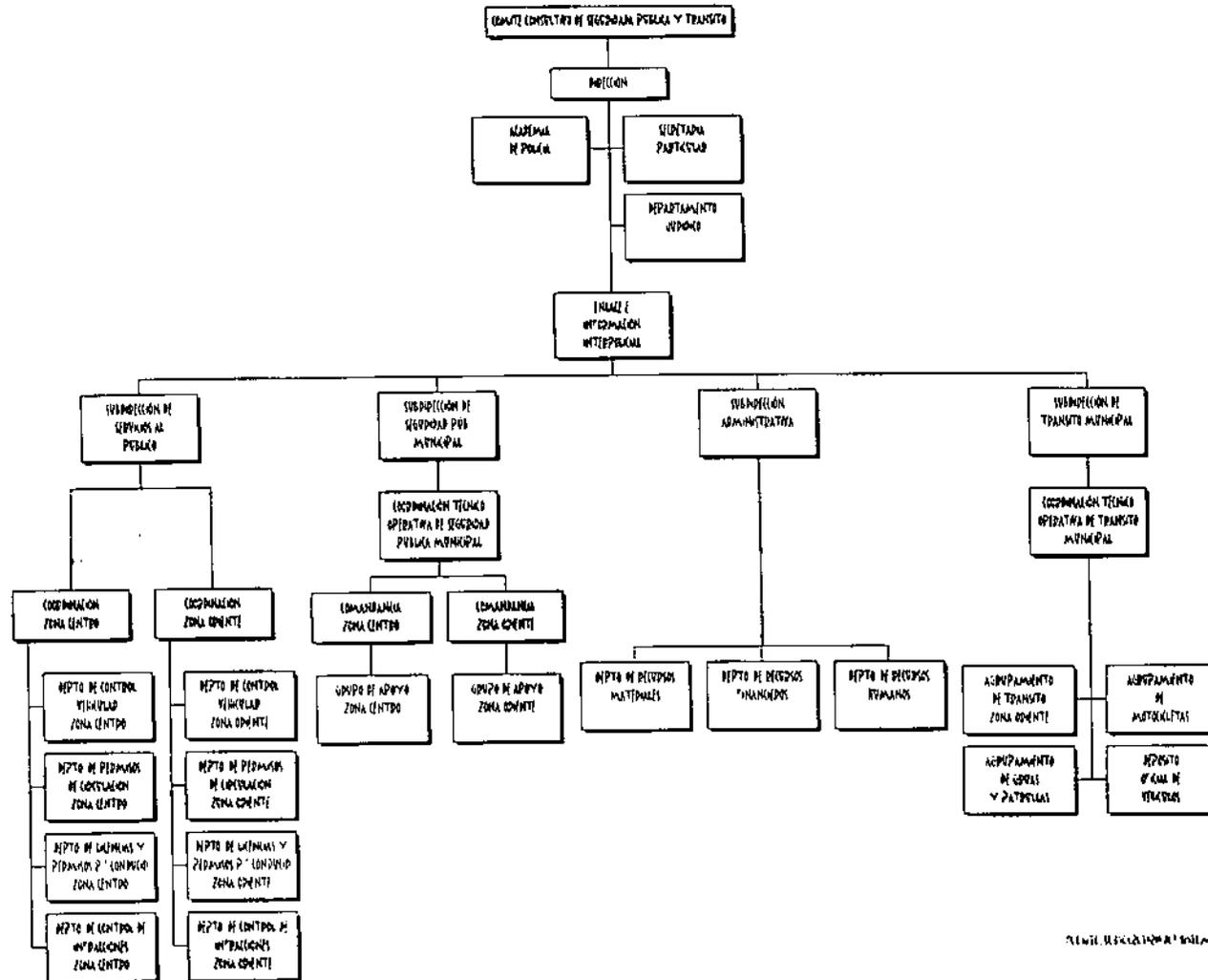


Fuente: Subsecretaría del Sistema de Información Municipal
Junio de 1999

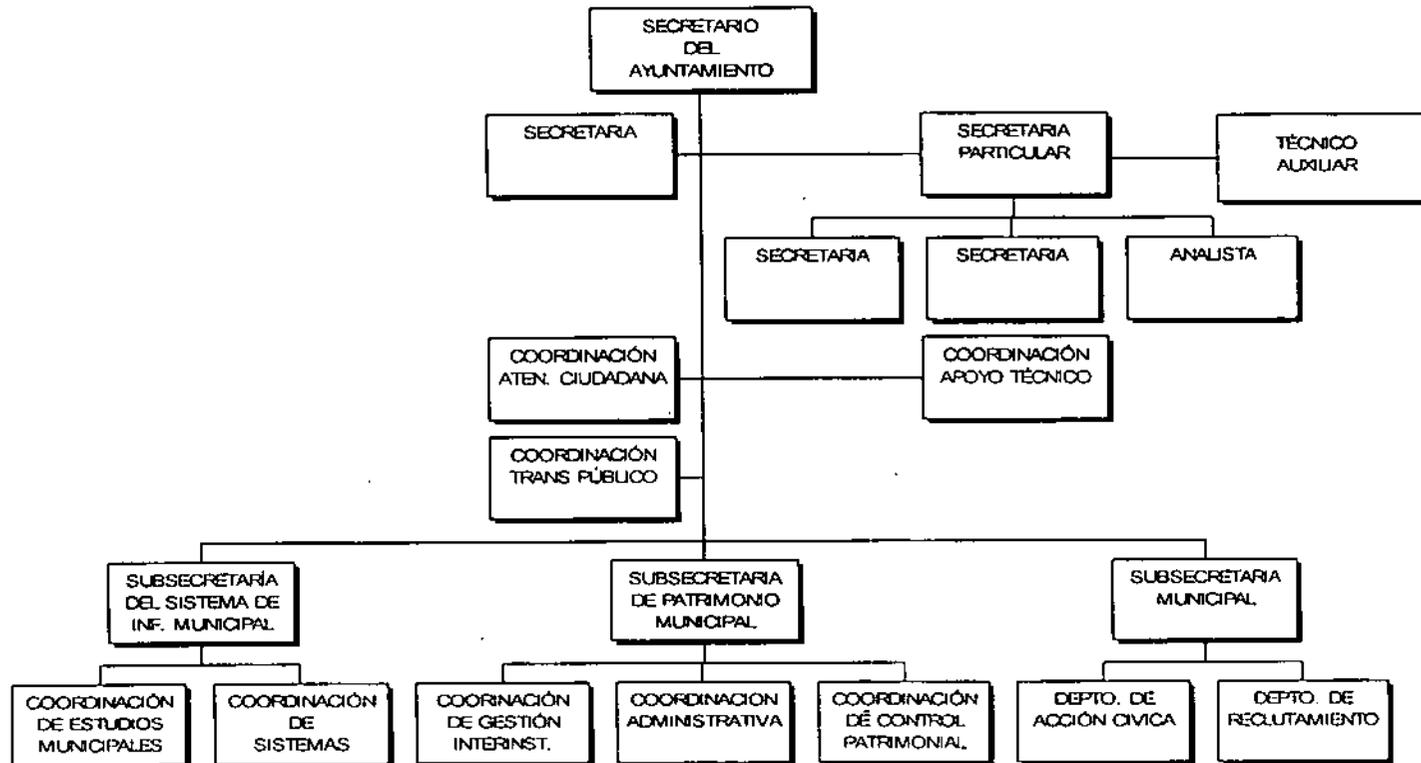
II. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTAL DE BAZ
 1997-2000
 ORGANIGRAMA
 CONTRALORIA INTERNA MUNICIPAL



EL AYUNTAMIENTO DE TLAXIEMPA, PANTLA DE NAZ 1997-2000
 ORGANIGRAMA
 DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL



H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 1997-2000
 ORGANIGRAMA
 SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO



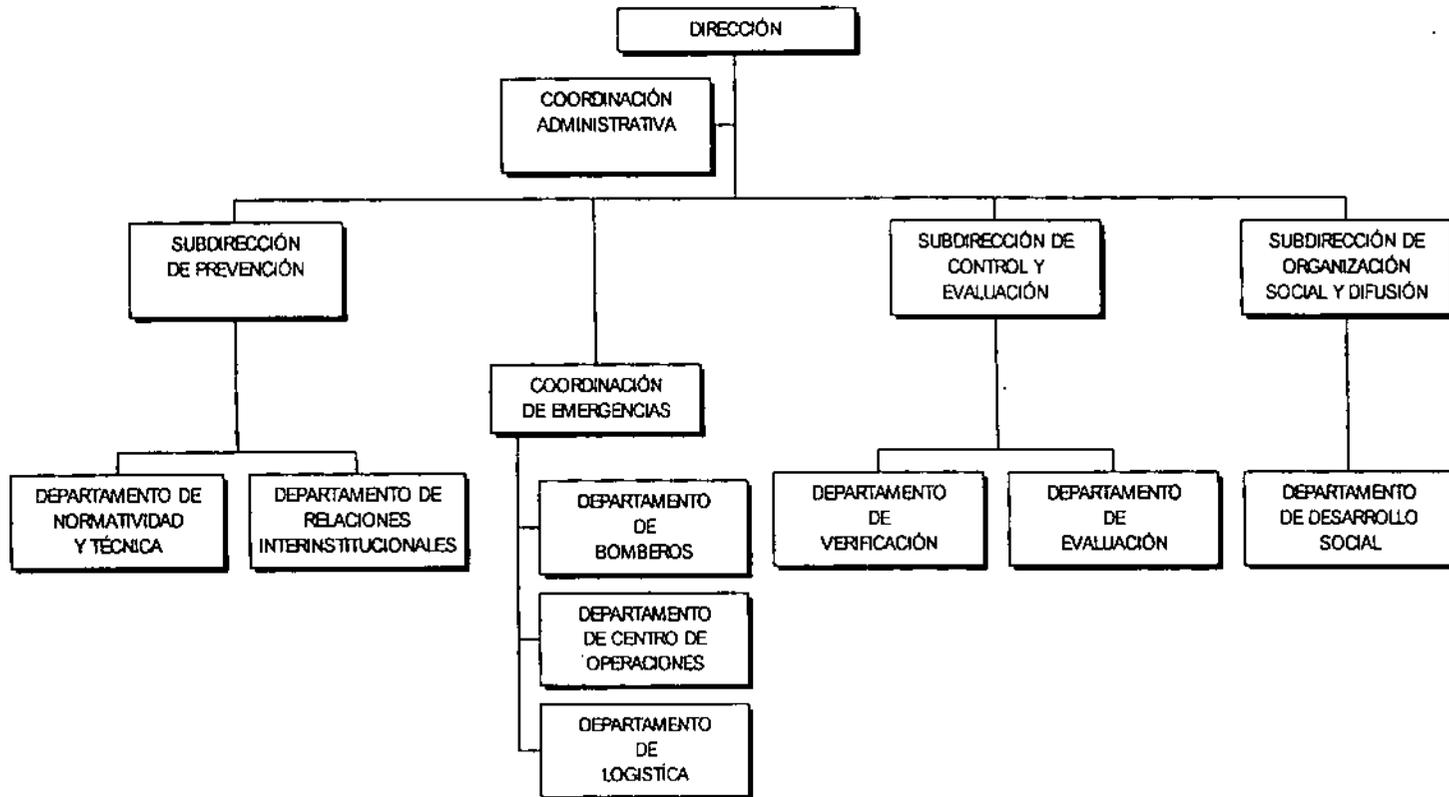
Fuente: Subsecretaría del Sistema de Información Municipal.
 Junio de 1999

H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 1997-2000
ORGANIGRAMA
COORDINACIÓN FISCAL, ADMINISTRATIVA Y DE SERVICIOS
DE SAN JUAN IXHUATEPEC

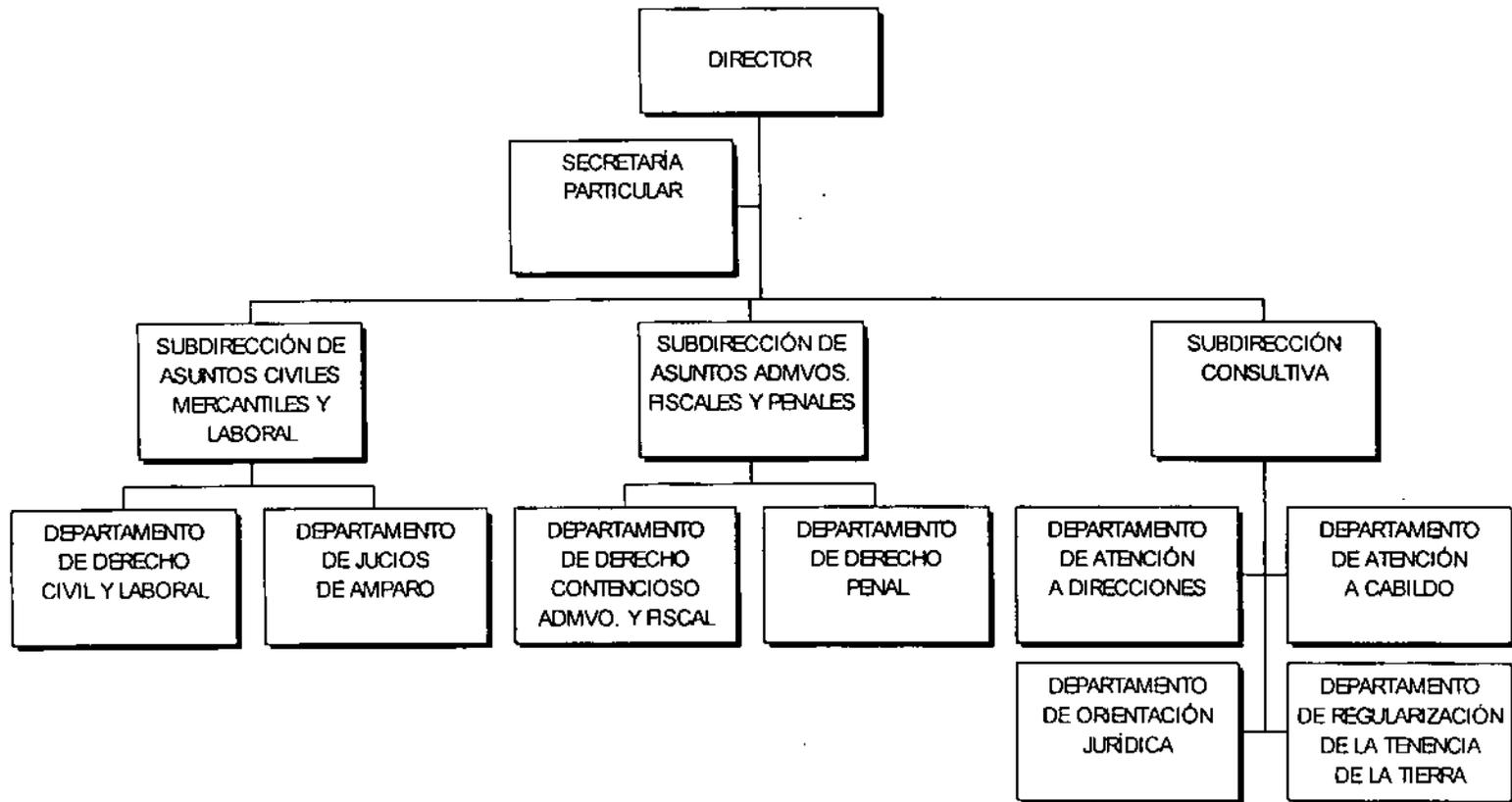


Fuente: Subsecretaría del Sistema de Información Municipal
Junio de 1999

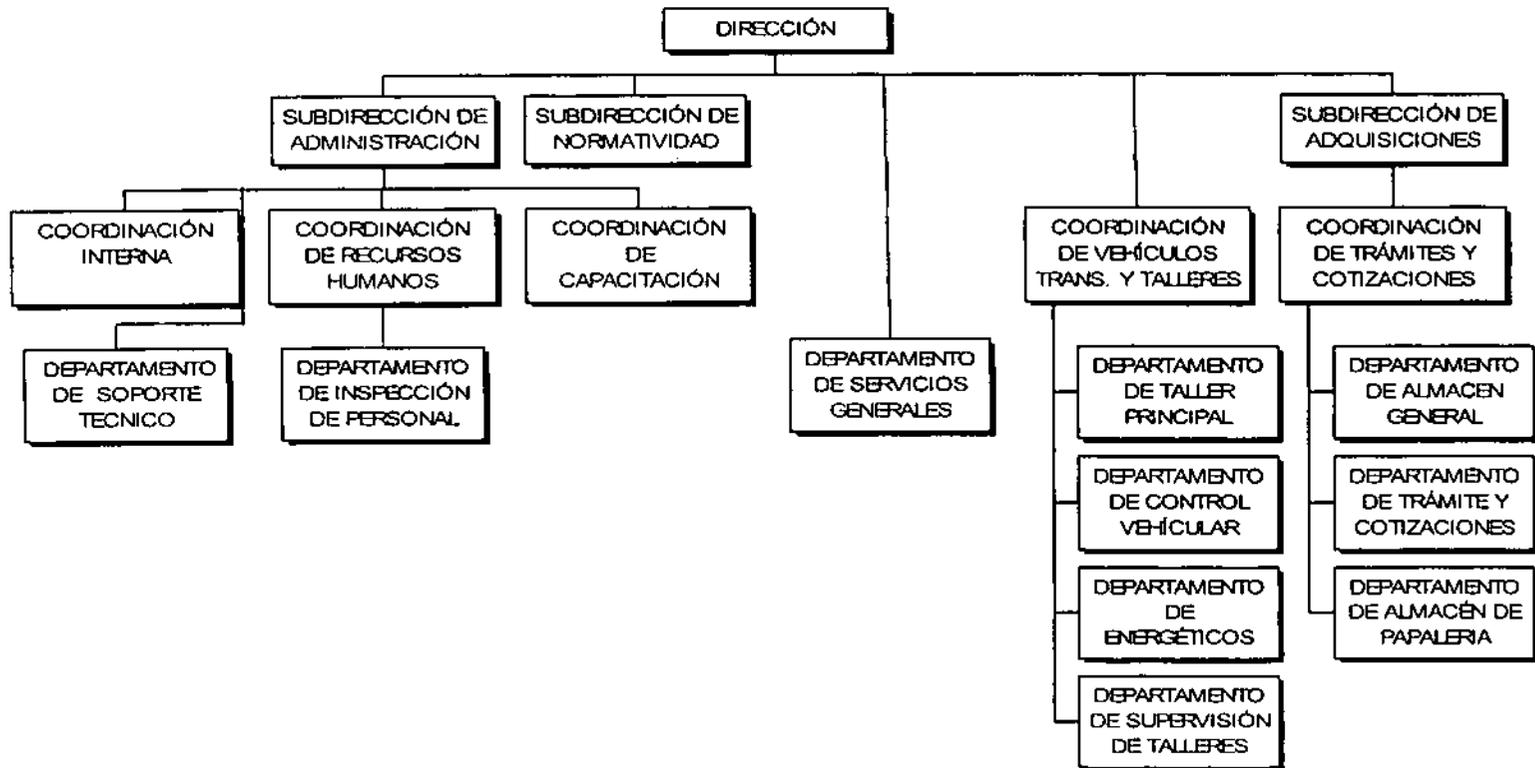
H. AYUNTAMIENTO DE TALANEPANTLA DE BAZ 1997-2000
ORGANIGRAMA
DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS



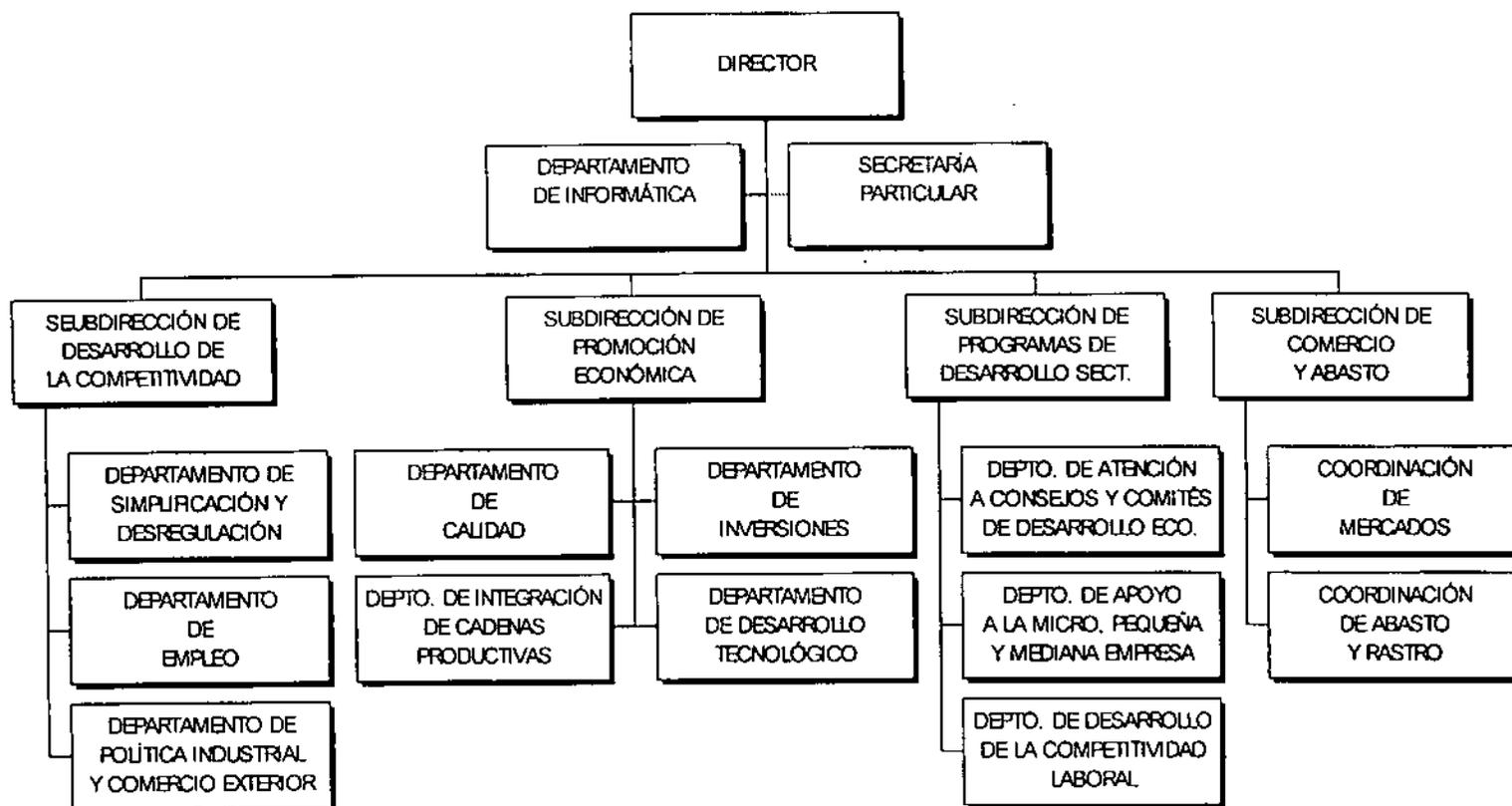
H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 1997-2000
ORGANIGRAMA
DIRECCIÓN JURÍDICA Y CONSULTIVA



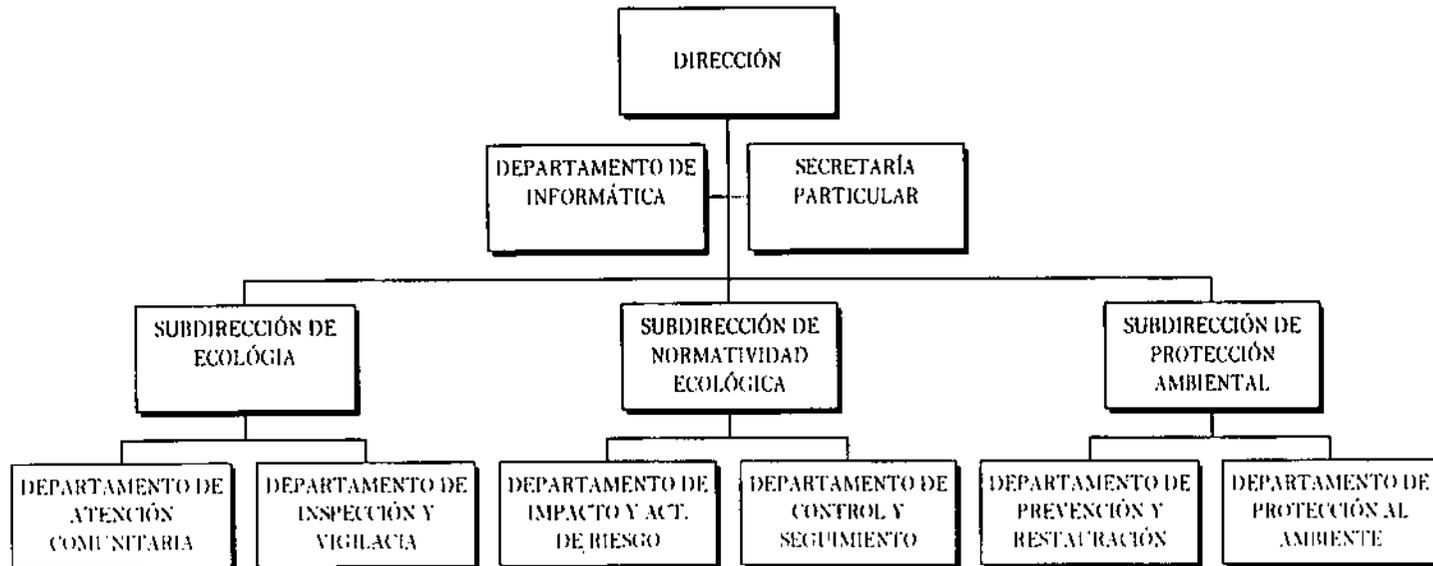
H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 1997-2000
ORGANIGRAMA
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN



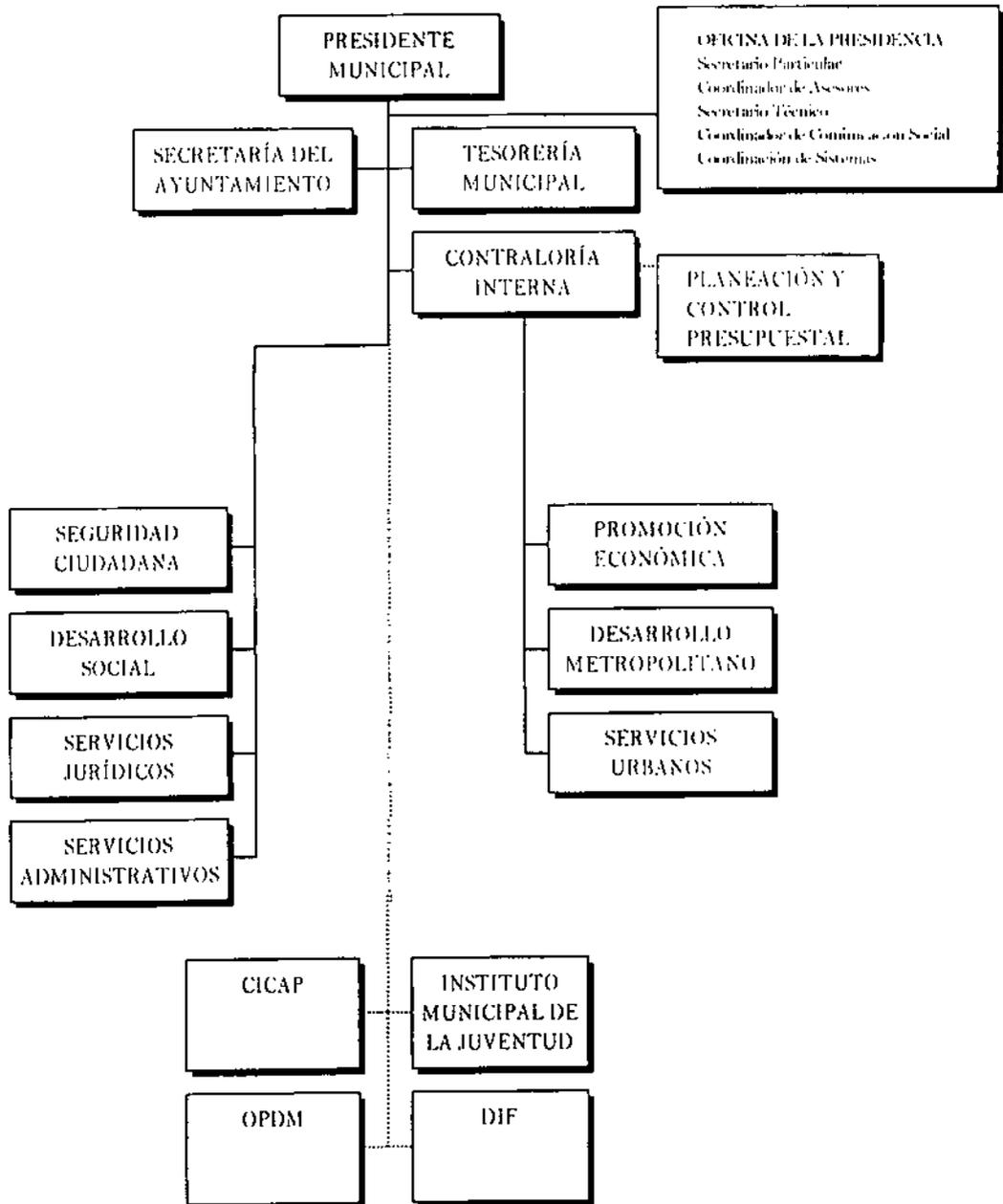
H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 1997-2000
ORGANIGRAMA
DIRECCIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO



H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 1997-2000
ORGANIGRAMA
DIRECCIÓN DE ECOLOGÍA



H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ
 ORGANIGRAMA 2000-2003



Fuente: Ayuntamiento de Tlalnepantla
 Mayo de 2001



H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ

1997-2000

SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

ATLAS DE EQUIPAMIENTO URBANO



TOTAL UNIVERSO EQUIPAMIENTO MUNICIPAL

TOTAL UNIVERSO EQUIPAMIENTO MUNICIPAL

ELEMENTOS DE EQUIPAMIENTO	TOTAL UNIVERSO EQUIPAMIENTO MUNICIPAL													ZONAS IND.TLS	GRAN TOTAL	UNIDAD DE MEDIDA
	DELEG 1	DELEG 2	DELEG 3	DELEG 4	DELEG 5	DELEG 6	DELEG 7	DELEG 8	DELEG 9	DELEG 10	DELEG 11	DELEG 12	DELEG 13			
TOPES	348	270	144	314	247	85	478	177	314	299	91	217	123	26	3,133	PIEZAS
POZOS VISITA (REG. L y F)	58	69	160	36	18			2	3	12	33	89	63	130	689	PIEZAS
POZOS VISITA (REG. ALUMB PUB)	195	437	92	51	98				22	139	46	45	78	507	1,788	PIEZAS
POZOS VISITA (REG. TELMEX)	56	72	187	30	35			12	4	47	39	51	244	162	984	PIEZAS
GUARNICIONES	106850	136750	87370	117,465	189,272	142490	203102	70550	133460	136580	59820	103970	144600	121125	1,753,404	ML
BANQUETAS	132640	174415	101982	154,825	236,722	162960	244231	73122	181310	142785	69360	139520	229965	164450	2,208,287	M2
FALTANTE NOMENCLATURA	16	14													30	PIEZAS
PUENTES PEATONALES	3	5		6									1	3	18	PIEZAS
PARADEROS DE AUTOBUS	1	1	1	4	2	1	1	1	3				4	6	38	UNIDADES
PUENTE VEHICULAR		2												2	4	PIEZAS
ARROYO CONCRETO HIDRAULICO	124025	278680	155470	25,870	761,440	363170	542098	236845	223210	104000	21620	29660	19903	62430	2,948,421	M2
PIEDRA LAJA		910						6000							6,910	M2
PIEDRA BOLA	5810		1760	12,000	500			11872	400	6560	2000	1400	1830		44,132	M2
ADOCRETO	3750	3500	320	2,940				13670		3090	2760	2000	17950	500	50,830	M2
GIMNACIO AIRE LIBRE		1						1							2	UNIDADES
CARPETA ASFALTICA	333390	280160	212990	486,640	51,460	195870	150350	58650	300580	470050	222330	472820	654440	645500	4,535,210	M2
OTROS (ESCALERAS)		5040	8280		27,220	6610	440	10310							57,900	M2
JUEGOS INFANTILES	147	379	51	52	10	30	99	21	18	62	45	123	31		1,068	PIEZAS
CANCHAS DEPORTIVAS	19	61	18	21	3	32	29	10	12	9	5	32	4		255	PIEZAS
LAMPARA PRISMASPHERE (150 W)	28	8	45	2	3			20	2	155	9	484	789	42	1,587	PIEZAS
LAMPARAS OV-15 (150 w)	1379	1928	831	1,495	217	803	1918	908	1699	1549	698	1106	1636	713	16,880	PIEZAS
LAMPARA OV-40 (150)													4		4	PIEZAS
LAMPARA TIPO INFONAVIT 250												138			138	PIEZAS
LAMPARAS ECLATEC CILINDRICA 150												20			20	PIEZAS
LAMPARAS OV-15 (150 w) 250									186						186	PIEZAS
LAMPARAS PUNTA POSTE												21			21	PIEZAS
LAMPARAS TIPO PINON (150 W)		12													12	PIEZAS
LAMPARA MAY FAIR (150)	13		30		115		28							22	208	PIEZAS
LAMPARA POST TOP	7		142												149	PIEZAS
LAMPARA CUT-OFF	14	2							1	4	1	3	12	55	92	PIEZAS
LAMPARAS "CUCHARON"												14			14	PIEZAS
LAMPARAS SUB-URBANA	105	294	477	81	2,617	1157	256	78	15	220	27	155	35	13	5,530	PIEZAS
LAMPARAS SUPER 15	67	26					368	108						1	570	PIEZAS
LAMPARAS PERFECT A.M. 1000		5													5	PIEZAS
LAMPARA EDISON													2		2	PIEZAS



H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ

1997-2000

SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

ATLAS DE EQUIPAMIENTO URBANO



TOTAL UNIVERSO EQUIPAMIENTO MUNICIPAL

ELEMENTOS DE EQUIPAMIENTO	TOTAL UNIVERSO EQUIPAMIENTO MUNICIPAL														ZONAS INDTLS	GRAN TOTAL	UNIDAD MEDIDA
	DELEG 1	DELEG 2	DELEG 3	DELEG 4	DELEG 5	DELEG 6	DELEG 7	DELEG 8	DELEG 9	DELEG 10	DELEG 11	DELEG 12	DELEG 13				
LAMPARA 400 POWER FLOOD													16		16	PIEZAS	
PRISMA FLOOD 1000													32		32	PIEZAS	
LAMPARA VECTOR FLOOD 400													4		4	PIEZAS	
LAMPARA 400 PEICO													8		8	PIEZAS	
REFLECTORES PERFECT 400		17										1		18	PIEZAS		
FAROL CHAPULTEPEC												6		6	PIEZAS		
FAROL COLONIA												27		27	PIEZAS		
FAROL HACIENDA	84	21					247	3	109	105		533	38	1,140	PIEZAS		
FAROL 250 WATTS												50		50	PIEZAS		
REFLECTOR 400 W											2			2	PIEZAS		
POSTES DE CONCRETO	1357	1880	1032	1,370	2,781	1731	2503	1011	1828	1798	786	817	1796	1030	21,720	PIEZAS	
POSTES METÁLICOS	504	683	532	842	254	34	852	170	434	592	155	1180	1351	594	8,177	PIEZAS	
POSTES DE MADERA	1000	1313	933	918	1,480	615	1936	870	1253	1577	446	948	1243	488	15,020	PIEZAS	
TRANSFORMADORES	105	132	63	102	93	54	159	58	151	139	90	97	214	142	1,599	PIEZAS	
SUBESTACION L/F	1						2							1	4	UNIDADES	
CABLES CON LÍNEA 23 (ALTA TENSIÓN)	72920	101860	40320	72,060	59,280	29343	65725	43960	86392	78080	36343	51400	115230	109480	962,393	ML	
RED BAJA TENSIÓN LÍNEA ABIERTA	158540	202000	120480	149,800	312,360	201680	92520	123780	194290	233440	72480	89020	181160	74760	2,206,310	ML	
RED BAJA TENSIÓN NEUTRANEL	53460	68440	42960	49,820	107,168	67560	70740	41400	65860	77560	24050	29680	63420	24600	786,718	ML	
ÁREAS VERDES	67561	61156	23230	47,460	24,261	62895	95527	9834	30054	26920	14215	218975	51158	25097	758,343	M2	
PARQUES	5	2	1	5	1	6	9	7	7	5		6			54	UNIDADES	
ÁRBOLES	18772	15934	5551	9,493	10,813	8389	24575	5875	21882	17496	5397	19203	17910	6356	187,446	PIEZAS	
VIVERO MUNICIPAL									1						1	UNIDADES	
CAJA DISPONIBLE	182	113	178	57	399	608	1054	897	308	100	64	132	276	582	4,950	PIEZAS	
ELABORACIÓN N° DE CAJA	1034	861	64	9	1,654	2646	133	689	18		80	30	160	903	8,281	PIEZAS	
CETOS	50	3170		460	30	100	768	67	510	1410	160	10549	3910	500	21,684	ML	
JARDINERAS	19	8	10	4	29	42	64	76	46	27	6	96	80	2	509	PIEZAS	
BANCAS	98	222	21	25	19	32	55	28	25	84	10	18	17		654	PIEZAS	
LOTES BALDÍOS	1	2		2			173	74	23		5	4			284	UNIDADES	
DEPENDENCIAS	4	1	1	1	2		11	11				2	1	5	39	UNIDADES	
OFICINAS M.P. FEDERAL													1		1	UNIDADES	
OFS. DE TRANSITO MUNICIPAL Z. PTE														1	1	UNIDADES	
SUBPROCURADURIA POLIC. JUDICIAL														1	1	UNIDADES	
M.P. CENTRO ATENCN. A LA MUJER													1		1	UNIDADES	
OFICINAS DE GOBIERNO							1				1	1			3	UNIDADES	
CENTRO ADMINISTRATIVO													1		1	UNIDADES	



H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ

1997-2000

SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

ATLAS DE EQUIPAMIENTO URBANO



TOTAL UNIVERSO EQUIPAMIENTO MUNICIPAL

ELEMENTOS DE EQUIPAMIENTO	TOTAL UNIVERSO EQUIPAMIENTO MUNICIPAL													ZONAS IND.TLS	GRAN TOTAL	UNIDAD MEDIDA
	DELEG 1	DELEG 2	DELEG 3	DELEG 4	DELEG 5	DELEG 6	DELEG 7	DELEG 8	DELEG 9	DELEG 10	DELEG 11	DELEG 12	DELEG 13			
PALACIO DE GOBIERNO MUNICIPAL													1		1	UNIDADES
CATEDRAL													1		1	UNIDADES
MERCADOS	3	2	3	1	6	5	1	1	2	2		1	6		33	UNIDADES
TIANGUIS												3			3	UNIDADES
CASA DE LA CULTURA	2	3	3	1		1		1	1	2		3			17	UNIDADES
BIBLIOTECAS	1	1			3	1	1	2	1	1	1	1	1		14	UNIDADES
CENTRO CULT. S. JUANA I. DE LA CRUZ													1		1	UNIDADES
MUSEO									1						1	UNIDADES
VELATORIO												1	1		2	UNIDADES
CENTROS SALUD	2	2	1		2	1	2	5	2	2		2	3	1	25	UNIDADES
CRUZ ROJA ZONA PTE.													1		1	UNIDADES
CRUZ ROJA ZONA OTE.					1										1	UNIDADES
ESTACIÓN DE BOMBEROS ZONA PTE.													1		1	UNIDADES
ESTACIÓN DE BOMBEROS ZONA OTE.														1	1	UNIDADES
CORRALÓN DE TRANSITO ZONA OTE.														1	1	UNIDADES
OFS. DE TRANSITO MPAL. ZONA OTE.														1	1	UNIDADES
ESTACIÓN DE TRANSFRCA ZONA OTE.														1	1	UNIDADES
DIF	1	4	2	1	4	4	3	4	2	1		4	1		31	UNIDADES
ESCUELAS	21	18	23	12	26	9	17	19	7	10	5	16	19		202	UNIDADES
CAMPUS IXTACALA												1			1	UNIDADES
OFICINAS DE O.P.D. M.													1		1	UNIDADES
TECNOLOGICO DE TLALNEPANTLA												1			1	UNIDADES
PLANTA DE TRANSF. ZONA PONIENTE								1							1	UNIDADES
RECLUSORIO (CERESO) BARRIENTOS								1							1	UNIDADES
RELLENO SANITARIO								1							1	UNIDADES
RASTRO MUNICIPAL								1					1		2	UNIDADES
ACADEMIA DE POLICIA ESTATAL								1							1	UNIDADES
TÉCCALLIS	2	1	1	1	3	2	2	1	2	1		4	2		22	UNIDADES
CENTRO CONVENCNS TLALNEPANTLA													1		1	UNIDADES
DÉPORTIVO		1											1		2	UNIDADES
CÓMERCIOS																UNIDADES
PUESTOS SEMIFIJOS																UNIDADES
EMPRESAS																UNIDADES
FABRICAS																UNIDADES
IGLESIAS	5	2	2	2	9	5	10	1	3	2	3	4	1		49	UNIDADES
PANTEÓN	1	3	1		2	1	2	1			3	1	1		16	UNIDADES
LIENZO CHARRO												1			1	UNIDADES



H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE TIALNEPANTLA DE BAZ

1997-2000

SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

ATLAS DE EQUIPAMIENTO URBANO



TOTAL UNIVERSO EQUIPAMIENTO MUNICIPAL

ELEMENTOS DE EQUIPAMIENTO	TOTAL UNIVERSO EQUIPAMIENTO MUNICIPAL														GRAN TOTAL	UNIDAD MEDIDA	
	DELEG 1	DELEG 2	DELEG 3	DELEG 4	DELEG 5	DELEG 6	DELEG 7	DELEG 8	DELEG 9	DELEG 10	DELEG 11	DELEG 12	DELEG 13	ZONAS INDTLS			
CABALLRZS POLIC. MONTADA ZONA PTE.												1				1	UNIDADES
CABALLRZS POLICIA MONTADA Z. OTE.						1										1	UNIDADES
RECOLECCIÓN	EL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE DESECHOS LO REALIZA EL H. AYUNTAMIENTO EN FORMA REGULAR EN TODAS LAS COMUNIDADES DEL H. AYUNTAMIENTO, SALVO EN LAS ZONAS INDUSTRIALES QUE CONTRATAN A PARTICULARES O CELEBRAN CONTRATO CON EL MUNICIPIO.																
CASA POR CASA POR PARADAS DIARIO																	
TERCIADO																	
BARRIDO MANUAL DIARIO	APLICA EN VIALIDADES PRIMARIAS Y SECUNDARIAS																
TERCIADO SEMANAL																	
BARRIDO MECANICO DIARIO	ESTE SE RALIZA UNICAMENTE EN LAS VIALIDADES PRIMARIAS DEL MUNICIPIO.																
Nº DE HABITANTES EN COMUNIDAD	57124	80343	55504	39,111	119,632	64994	63843	45636	40965	58200	30782	91097	42681	400	790,312	PERSONAS	
Nº DE CALLES EN COMUNIDAD	268	344	253	172	434	269	417	226	270	313	127	215	187	128	3,623	UNIDADES	
VIALIDADES PRINCIPALES	64	81	47	47	38	46	70	38	60	44	33	58	54	53	733	UNIDADES	



DIRECCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS
SUBDIRECCIÓN ADMINISTRATIVA
REVISTA VEHICULAR



No. Económico	Marca	Tipo	Modelo	No. De Placas
LT-112	DINA 500	CARGA TRASERA	1999	S/N
No. De Serie	No. De Motor	No. De Licencia del Responsable	Poliza de Seguro	Kilometraje
		05933		15505

Motor a Diesel

No. De Cilindros : 6

ESTADO ACTUAL DE LA UNIDAD EN :

CARROCERÍA	BUENA		INTERIORES	BUENA	
	SI	NO		SI	NO
Cristales	X		Amperímetro	X	
Puertas	X		Velocímetro	X	
Cofre	X		Manómetro de Aire	X	
Espejos Laterales	X		Tacómetro	X	
Limpiadores	X		Volante	X	
Parrilla	X		Manijas	X	
Faros	X		Descansa Brazos	X	
Cuartos Delanteros	X		Cabeceras		X
Antena		X	Defroster		X
Llantas	X		Extinguidor	X	
Rines	X		Gato con Maneral	X	
Tapones	X		Llave para Birlos	X	
Defensas	X		Señales Luminosas	X	
Salpicaderas	X		Herramienta	X	
Cajuela	X				
Calaveras Traseras	X				
Llanta de Refacción		X			
Tapón de Combustible	X				
Logotipos	X				
No. Económico Rotulado	X				

OBSERVACIONES GENERALES SOBRE LA UNIDAD :

JEFE DEL DEPARTAMENTO : LEANDRO MALDONADO RAMIREZ

SUPERVISÓ : CARLOS CARBAJAL CASTRO

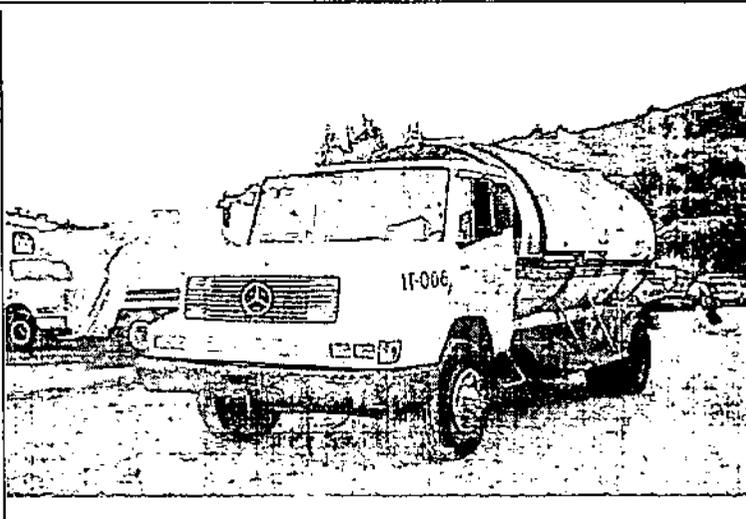
NOMBRE DEL RESPONSABLE : ALFONSO CORDOBA RODRIGUEZ

FECHA : Noviembre 27, 1999

Control del Servicio de Recolección de Desechos Sólidos Municipales

<p style="text-align: center;">Unidad</p> <p>No. Económico: <input type="text" value="LT-006"/></p> <p>Tipo: <input type="text" value="Comp. Tubular"/></p> <p>Marca: <input type="text" value="Mercedes Benz"/></p> <p>Modelo: <input type="text" value="1994"/></p> <p>Capacidad: <input type="text" value="18 Mts. <sup>3</sup>"/></p> <p>Dotación de Combustible: <input type="text" value="Variable 2 Veces por Semana (Martes y Viernes)"/></p>	<p>Ruta N°: <input type="text"/></p> <p>Comunidades que Atiende: <input type="text" value="BOSQUES DE MEXICO, JARDINES DE STA. MONICA, VALLE DE STA. MONICA, LAS MARGARITAS AMP. Y SAN LUCAS TEPETLACALCO"/></p> <p>Inicio de Servicio: <input type="text" value="6:00"/></p> <p>Hora de Inicio: <input type="text" value="7:00"/> Hora de: <input type="text" value="12:30"/> 1er. Viaje</p> <p>Hora de Inicio: <input type="text" value="13:00"/> Hora de: <input type="text" value="18:00"/> 2do. Viaje</p> <p>Tipo de Servicio: <input checked="" type="radio"/> Continuo <input type="radio"/></p> <p>Tonelaje promedio recolectado diariamente: <input type="text" value="8,186."/></p> <p>Promedio de kilómetros recorridos diariamente: <input type="text" value="32"/></p> <p>Promedio de habitantes que atiende: <input type="text" value="5997."/></p> <p>Inicia en: <input type="text" value="C. COLIMA"/></p> <p>Termina en: <input type="text" value="C. CONVENTO DE STA. BRIGIDA"/></p> <p>Tiempo de Recolección promedio: <input type="text" value="11.30 Horas"/></p> <p>Frecuencia del Servicio: <input checked="" type="radio"/> Diario <input type="radio"/></p> <p>Tiempo de traslado al relleno sanitario: <input type="text" value="1 Hora"/></p> <p>Tiempo de recorrido: <input type="text" value="12.30 Horas"/></p> <p>No. de viajes al día: <input type="text" value="2"/></p>
--	---

Personal

<p style="text-align: center;">Nombre del Operador</p> <p><input type="text" value="VACA RUIZ ARTURO"/></p> <p style="text-align: center;">Nombre de Los Auxiliares</p> <p><input type="text" value="HERMENEGILDO JIMENEZ OSCAR"/></p> <p><input type="text" value="HERMENEGILDO JIMENEZ JUAN MANUEL"/></p> <p><input type="text" value="HERNANDEZ VALENTIN"/></p> <p>Observaciones: _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
---	--

Supervisado por _____

Fecha de Supervisión _____