

15
2y



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

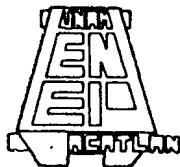
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

"PLANEACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
MUNICIPALES (ESTUDIO DE UN CASO: NAUCALPAN
DE JUAREZ, ESTADO DE MEXICO)"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
JOSE ALFREDO LIVE GUTIERREZ



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

STA. CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N D I C E

INTRODUCCION		1
CAPITULO I.	PLANTEAMIENTOS TEORICO-REFERENCIALES.	4
CAPITULO II.	ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.	15
	1. Generalidades	15
	2. Epoca Prehispánica	16
	3. Epoca Colonial	20
	4. Epoca Independiente	23
	5. El Municipio a partir de la Revolución	25
CAPITULO III.	MARCO JURIDICO FUNDAMENTAL DEL MUNICIPIO	33
	1. De los tres niveles de Gobierno	33
	2. La Constitución Federal y el Artículo 115.	35
	3. Los ordenamientos Estatales y Municipales.	39
	3.1 Las constituciones políticas de las Entidades Federativas	39
	3.2 La Ley Orgánica Municipal	41
	3.3 El bando y los Reglamentos Municipales.	43
	4. Otras disposiciones Legales	47
	4.1 La Ley de Planeación	47
	4.2 La Ley del Desarrollo Urbano	53
CAPITULO IV.	PLANEACION Y SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.	58
	1. Antecedentes de la Planeación Nacional en México.	58

1.1 Los primeros intentos	60
1.2 El Sistema Nacional de Planeación y la Reforma Administrativa	62
2. Planeación Estatal y Municipal	65
3. Servicios Públicos Municipales	71
3.1 En busca de una definición de Servicios Públicos Municipales	71
3.2 Descripción de cada uno de los Servicios Públicos Municipales	80
CAPITULO V.	
EJEMPLIFICACION: EL CASO DE NAUCALPAN DE JUAREZ	87
1. Reseña Histórica	87
2. Principales aspectos de la situación actual del Municipio de Naucalpan	89
3. Algunos indicadores del nivel de vida en Naucalpan	96
4. Resumen	100
CONCLUSIONES.	103
BIBLIOGRAFIA.	110

I N T R O D U C C I O N

La administración pública en México está constituida ----- por unidades político-administrativas de 3 niveles, de los cuales el más cercano a la sociedad es el nivel municipal; de ahí la importancia de su estudio.

Desde el punto de vista de la división política y territorial, el municipio es la entidad político-administrativa - más pequeña dentro del país, que se encarga, entre otras cosas, de dotar a la comunidad de los servicios públicos que ella requiere en su vida diaria.

Sin embargo, la heterogeneidad de situaciones que caracteriza a las regiones de México, concretamente a los distintos municipios, nos hace pensar que para atender dicha demanda de servicios públicos hay que tomar en cuenta, además de los aspectos económico-administrativos tradicionales, las características específicas de cada uno de los municipios ; es decir, considerar el tipo de municipio de -- que se trata, su extensión territorial, su población, etc. Además de estudiar la forma en que cambia para poder adaptar los recursos con que se cuenta a los cambios que se -

experimentan.

Lo anterior implica que la mejor forma en que el municipio puede cumplir con su función de prestador de servicios es conociendo de manera más precisa dónde y en qué cantidad éstos hacen falta, y este conocimiento puede facilitarse cuando la entidad cuenta con un proceso de planeación.

De ahí que la intención del presente trabajo sea la de señalar la importancia que tiene la planeación en el ámbito municipal; concretamente la planeación de los servicios públicos, debido a que es a través de ellos que se califica a la administración pública municipal como eficiente o deficiente. Tomando en cuenta además que si se sigue pugnando por un municipio libre, éste debe perfeccionar la forma en que realiza su administración y en que cumple con su función de prestador de servicios, sobre todo porque las demandas de la comunidad son cada día mayores y los recursos con que se cuenta son escasos. Esto lo trataré de explicar mejor a través de la ejemplificación de un caso: El Municipio de Naucalpan de Juárez.

La primera parte del trabajo consiste en algunos plantea --

mientos teóricos que son básicos para este estudio. Posteriormente, se hace una reseña histórica del municipio en -- México, para después seguir con el marco jurídico fundamental del municipio.

La segunda parte se refiere a la planeación y la prestación de servicios públicos. Por último, se hace una breve descripción del caso de Naucalpan, lo cual nos permitirá llegar a las conclusiones sustentadas.

C A P Í T U L O I

PLANTEAMIENTOS TEORICO-REFERENCIALES.

El municipio es la unidad político-administrativa más cercana a la sociedad, y se ocupa de satisfacer las necesidades colectivas de una determinada comunidad.

Como unidad política, el municipio es una instancia de poder sobre una jurisdicción territorial determinada. Es decir, cuenta con capacidad de decisión en el ámbito de su competencia.

Desde el punto de vista técnico, hay que ubicar a la actividad municipal como una forma de organización administrativa, la cual, como señala Acosta Romero:

" Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas, que dependen del Poder Ejecutivo, -- directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado. "(1)

(1) Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .
Porrúa, México. p. 66

De lo cual se derivan dos cosas:

- 1º. Que la administración aquí referida es la administración pública, entendida ésta como "el conjunto de acciones... que un gobierno realiza, como máxima autoridad política, o a través de sus entidades y dependencias, para ordenar, cuidar y garantizar los recursos e intereses de una nación". (2)
- 2º. En vista de que nuestro país está integrado por tres niveles de gobierno, y que para nuestros fines nos interesa abordar la instancia municipal, podemos entender entonces que la Administración Pública Municipal es aquella actividad encaminada a la satisfacción directa o indirecta de las necesidades públicas que demanda la población de una determinada circunscripción territorial.

Por otro lado, el conjunto de necesidades colectivas que la comunidad demanda corresponde generalmente al conjunto de servicios públicos cuya satisfacción constituye una de

(2) Instituto Nacional de Administración Pública. MANUAL DEL DESARROLLO MUNICIPAL. Banobras, México, p.75.

las funciones de la instancia municipal, por ser ésta la más próxima entre el Estado y la sociedad.

Para cumplir dicha función se requiere de un proceso administrativo capaz de integrar racionalmente los recursos financieros, humanos y materiales que hagan posible la realización de todas las acciones necesarias para cumplir con los objetivos de la entidad. A su vez, este proceso comprende otros fundamentales: el de la planeación, o estudio, y el de la ejecución o "puesta en marcha".

Por "planeación" entenderemos el proceso "... de escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer determinaciones políticas y lograr los objetivos"(3).

Aunque también la podemos definir como el proceso que -- consiste en realizar un análisis documentado que abarque los aspectos cuantitativo y cualitativo para entender lo mejor posible la realidad, y de esta manera tratar de influir racionalmente en ella propiciando cambios favorables para la sociedad. Es decir, que la finalidad de la

(3) INAP. op.cit., p. 86

planeación será siempre el mejoramiento de una situación dada en el futuro. Esta es la primera parte del proceso administrativo y se conoce como parte estática.

La segunda parte del proceso administrativo, o parte dinámica de la administración, es la ejecución, y abarca, desde nuestro punto de vista, tres momentos: organización, dirección y evaluación.

Por organización entendemos la instrumentación del trabajo, que comprende tanto la asignación de recursos necesarios para la elaboración del mismo, como la indicación -- por parte de las autoridades de las responsabilidades con que cuentan los recursos humanos. Podemos decir entonces que se trata de un arreglo de recursos y funciones que, basado en el plan, buscan el cumplimiento del objetivo.

Para lograr que la ejecución se lleve a cabo lo más ape-- gado a la planeación no sólo se requiere de una buena organización, sino también de una correcta dirección, entendiéndose a ésta como la forma de indicarle a los niveles -- inferiores el camino a seguir. La dirección busca lograr la realización de lo planeado a través de la autoridad --

del cuerpo administrador.

Una vez realizado el trabajo se procede a examinar si los objetivos planeados se lograron, o bien hasta qué punto -- se lograron; a esto se le conoce como evaluación y su importancia radica en que a través de ella se detectará que tan alejado o tan apegado estuvo el trabajo de la planeación, para así influir positivamente en la corrección de las fallas encontradas y en el mejoramiento para la formulación de nuevos planes. La evaluación es la etapa retroalimentadora del proceso, y con ella termina teóricamente lo que arriba señalamos como ejecución y que ahora podemos resumir como la combinación de recursos y esfuerzos en la realización de acciones concretas encaminadas al logro de los objetivos señalados en el plan.

Sin embargo, es pertinente hacer dos aclaraciones:

- 1º. A pesar de que el proceso administrativo, es aplicable a todo tipo de instituciones, en la práctica existen algunas situaciones que dificultan visualizar su eficiencia, debido a que existen factores que alteran la situación original en la que se empezó a trabajar y que además difícilmente permiten medir la eficiencia de los objetivos, sobre

todo cuando se trata de servicios y no de productos tangibles. Estos factores a los que hago referencia son básicamente los sociales, siendo el crecimiento demográfico el principal de ellos. En el proceso administrativo, concretamente en la planeación, este ha sido uno de los problemas que aún no se ha podido superar; las proyecciones realizadas generalmente se cumplen mucho antes del horizonte de tiempo que se había considerado por los planeadores, dejando a gran parte de la población fuera de los beneficios hasta entonces logrados. Por otro lado, la Administración Pública se enfrenta también al problema de como medir la eficiencia del proceso administrativo si no se trata de un producto que pueda ser calificado mediante calidad única o mediante nivel de optimización. En todo caso, es muy difícil saber cuando se llega a ese nivel de optimización.

Dado que los objetivos que busca la Administración Pública se refieren al bienestar social, es muy difícil emplear un criterio que califique de eficiente o deficiente su labor, por lo que nosotros consideramos, para efectos del trabajo, adoptar el criterio de la proporcionalidad; es decir, considerar que un servicio se presta eficiente-

mente si es accesible a más del 75% de la población.

2º. Dado que el objetivo del trabajo se dirige a estudiar la planeación de los servicios públicos municipales, sólo se ha hecho referencia al proceso administrativo con la finalidad de ubicar a la planeación en su contexto; el trabajo no pretende el estudio del proceso administrativo que se emplea para prestar los servicios públicos, sino entender a la planeación como la parte más importante en el proceso administrativo en tanto que es la etapa donde se proyecta el futuro deseado, contemplando cuáles son los aspectos que se desean cambiar para mejorarlo.

En este sentido, y con base en la información que tenemos acerca de Naucalpan, se pretende señalar también si existe en este Municipio una planeación de los servicios públicos, y en todo caso si cabe la posibilidad de mejorarla, especificando cuáles de ellos necesitan más apoyo, y así dar la pauta para que en lo futuro la planeación municipal de los servicios públicos en Naucalpan se haga sobre bases más objetivas.

Bajo este panorama, se entenderá por planeación de los ser
vicios públicos al estudio de la forma en que debe decidirse
realizar las acciones necesarias para cumplir, cada vez me
jor, con la satisfacción de las demandas que plantea la co
munidad. Dicho en otras palabras, es el intento de adaptar
racionalmente los recursos con que cuenta el municipio a -
las crecientes necesidades de la sociedad.

Hay que señalar, sin embargo, que la planeación es tan só-
lo el esquema en el cual se basará la ejecución de los pro
yectos, por lo que no se puede considerar como eficiente
la planeación si no llega a materializarse en obras concre
tas a través de las cuales se dote a la sociedad de los --
servicios que ésta requiere. Por lo que es conveniente se-
ñalar también la importancia del aspecto político en la -
administración municipal, puesto que "Se requiere de vo--
luntad política del Ejecutivo Estatal para crear los vín-
culos de coordinación entre el Estado y el municipio". (4)

Es decir, se requiere que el municipio cuente con una capa-
cidad de negociación con el gobierno del estado, con la

(4) Op.cit. , p. 37

Federación y con los sectores sociales de la comunidad para agilizar sus procesos técnicos y administrativos y poder cumplir con sus funciones de una manera más fácil y menos dependiente, buscando siempre la optimización de los recursos que beneficie al mayor número posible de habitantes.

Por último, cabe mencionar que debido a la heterogeneidad característica de las regiones mexicanas, los estudiosos de la Administración Pública han clasificado a los municipios en cuatro tipos: metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales.

Por ahora sólo se hará referencia al municipio metropolitano, puesto que es a este tipo al que corresponde Naucalpan.

Según Oropeza y Luna,⁽⁵⁾ las principales características del municipio metropolitano son :

(5) Oropeza y Luna. CONTADURIA Y ADMINISTRACION DEL MUNICIPIO. UNAM, México, p. 124.

- | | |
|-----------------------------|--|
| 1.- Población: | Más de 200,000 habitantes. |
| 2.- Servicios públicos: | Proporciona todos los servicios públicos. |
| 3.- Actividades económicas: | El comercio, la industria, el turismo, agricultura, ganadería tecnificada. |
| 4.- Servicios educativos: | Desde primaria hasta postgrado en las disciplinas técnicas y científicas. |
| 5.- Asentamientos humanos: | Se localizan en grandes concentraciones urbanas, así como en poblados importantes. |

A los municipios metropolitanos puede considerárseles como los de mayor importancia dentro de la economía nacional debido a que "se caracterizan por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país..."⁽⁶⁾, donde se realiza una gran magnitud de actividades productivas, sobre todo en los sectores secundario y terciario, propios de las grandes zonas urbanas del país. Aunque también hay que tomar en cuenta que como consecuencia de estos factores característicos, los municipios metropolitanos se enfrentan a grandes problemas de tipo urbano, en tanto que estas zonas han experimentado -

(6) Martínez, Gustavo . LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL EN MEXICO. INAP, México, p. 228.

un rápido crecimiento y cada día las demandas sociales son mayores, mientras que los recursos, si bien no disminuyen, tampoco aumentan proporcionalmente a la población.

CAPITULO II .

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

1. GENERALIDADES.

Independientemente del nombre con que se le conozca: calpulli, cabildo, municipio o ayuntamiento, se refiere concretamente a la forma de organización, ya existente desde -- las sociedades prehispánicas, conformada para prestar los servicios a la comunidad y satisfacer las necesidades "públicas" que en cada época se han presentado, lo cual significa que se trata, primeramente, de una forma de organización social que devino en una de carácter político en constante evolución.

No existe un acuerdo unánime sobre su origen. De lo más -- aceptado se puede rescatar, por un lado, la tesis jus-naturalista que rechaza que el municipio fué creado por el -- Estado, y argumenta que apareció de manera natural o por derecho -- en el sentido de que son las necesidades de la -- vida de la sociedad las que originan que un grupo de familias se organicen para prestar los servicios a la comunidad-, en otras palabras, cree en el nacimiento espontáneo del municipio. En contraposición con los jus-naturalistas

están los simpatizantes de la escuela legalista, quienes afirman que el municipio sí es una entidad creada por la ley y no de origen natural.

Sin embargo, no nos interesa tanto el origen del municipio como su importancia en los fines de las sociedades: por eso, se ha considerado pertinente partir del supuesto de García Oviedo, que establece que el municipio se ha dado en todo el mundo siempre y cuando haya existido una comunidad de personas con la necesidad de cubrir ciertos servicios y expectativas, que al ser atendidos condujeron, inevitablemente, al desarrollo de esa comunidad.

2. EPOCA PREHISPANICA.

Durante el florecimiento de las antiguas culturas de nuestro territorio puede apreciarse que los antiguos mexicanos ya contaban con una organización capaz de manejar adecuadamente toda una serie de funciones sociales que, además, garantizaban la propiedad de tierras a todos los mexicanos: nos referimos a la figura del calpulli que, según Sayeg -- Heiú, se conformaba por "pequeñas parcelas que se daban en usufructo a los macehualtzin con la obligación de trabajarlas y, en caso de no ser así, se las quitaban para --

entregarlas a quienes estuvieran dispuestos a realizar la tarea productiva". (7)

El calpulli fue en el pueblo Azteca la institución que desempeñó las funciones correspondientes al Estado; de ahí se deriva su gran importancia dentro del desarrollo municipal de México. Se le ha considerado como una de las mejores formas de organización existentes en América que, desafortunadamente, fue eliminada en el período de la colonización para implantar en su lugar una organización municipal a imagen y semejanza de la prevaleciente en aquellos tiempos en la España peninsular.

Lo importante del calpulli, o como diría Díaz Garibay "del clan elevado al rango de municipio rural primitivo" (8) es destacar que no se trataba solamente de una institución económica, puesto que también cumplía funciones de carácter social y político.

(7) Sayeg Helú, Jorge. INTRODUCCION A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MEXICO. UNAM, ENEP ACATLAN, México, 1978. p. 10

(8) Díaz Garibay, Felipe. EL EJECUTIVO MUNICIPAL MEXICANO: ADMINISTRADOR PUBLICO Y ENTE DE DESARROLLO. Tesis de Lic. en Ciencias Políticas y Admón. Pública, UNAM. ENEP ACATLAN, México, 1986. p. 7

El calpulli era al mismo tiempo la organización recaudadora de tributos y la unidad donde las familias trabajaban conjuntamente, conservando sus propias festividades y sus propios dioses. También contaban con un jefe militar, elegido por la colectividad, cuya responsabilidad consistía en mantener el orden .

En cuanto a organización política se refiere, "el calpulli tenía su propio gobierno que estaba constituido por un consejo de jefes integrados por los hombres más ancianos de cada familia "(9), el cual contaba con la facultad de designar a los funcionarios del calpulli, cuyos cargos eran vitalicios.

Dentro de los principales cargos cabe mencionar al "teachau" o anciano mayor, quien era el encargado de la administración local. Básicamente sus funciones consistían en organizar el trabajo, distribuir los productos de la comunidad, mantener el orden e impartir justicia y rendir culto a sus dioses. También estaba el "tecuhli" o jefe militar, que se

(9) CNEM. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO. Textos Municipales Nº 1, - México, 1985, p.2.

encargaba de capacitar a los jóvenes y de dirigir a las tropas cuando era necesario.

El calpulli, entendido como núcleo de la organización social, económica y política, fue desapareciendo paulatinamente a partir de la invasión de los españoles a México.

De hecho, la conquista fue la vía que introdujo al municipio como la "fórmula de dominio y colonización"⁽¹⁰⁾ y marcó, a partir de este momento, la tendencia centralista que perduró en México durante tres siglos.

(10) Martínez Cabañas, Gustavo. LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL DE MEXICO. INAP-CONACYT, México, 1985, p. 121.

3. EPOCA COLONIAL.

Prácticamente, el primer municipio de México fué el Cabildo de la Villa Rica de la Veracruz, que creó Hernán Cortés en 1519.

"La implantación del primer ayuntamiento en México fue una medida política adoptada por Hernán Cortés para que el cabildo cediera tierras a los miembros del ayuntamiento que se otorgaban por ausencia del rey. El municipio surge en México como una fundamentación jurídica y sobre todo con una tendencia eminentemente política, ya que con esto Cortés tiene con qué justificar sus acciones ante el gobierno de Velázquez en Cuba, y lo establece en Veracruz y teniendo así la justificación de poder, inicia la conquista".⁽¹¹⁾

Aquí nos encontramos en la posibilidad de estudiar a los cabildos, siempre vinculados a las provincias o cabeceras, pues en ellas obligatoriamente debía existir uno. Cabe señalar que por cabildo o ayuntamiento debe entenderse la entidad de gobierno más pequeña de la administración políti-

(11) Gómez Rosales, Andrés. REFLEXIONES JURIDICO-HISTORICAS DEL MUNICIPIO MEXICANO. Tesis de Lic. en Derecho, UNAM, ENEP ACATLAN, -- México, 1980, p.19.

ca, y por provincia la suma de localidades que conformaban cada uno de los reinos en los que se dividía la Nueva España.

Entre las funciones que desempeñaban los cabildos, o municipios de la Colonia, destacan: la ejecución de la justicia, realizada por los alcades, y la administración municipal, por los regidores. Esta última comprendía el adorno de la ciudad, las obras públicas y todos los asuntos económicos; también incluía los pocitos y las alhóndigas, que tenían a su cargo la función de producción y regulación de precios, suministrando abundante grano a precio bajo, evitando así el libre comercio de éste.

Esta política dio un giro considerable a fines del siglo - XVIII, cuando las colonias españolas empezaron a adoptar - un nuevo tipo de centralismo, ahora basado en el modelo de administración francés, el cual confería al estado la característica del poder único frente a instituciones como la iglesia y a otras entidades gubernamentales. Al ser -- designado Carlos III como nuevo Rey de España, éste empieza a establecer una serie de reformas tanto en ese -- país como en sus colonias, introduciendo así una nueva división político-administrativa del territorio mexicano a -

la que se le conoce con el nombre de Sistema de Intendencias. Cada una de estas entidades se encontraba bajo el mando de un representante directo de la corona, por lo que existía - cierta limitación en cuanto a las decisiones de los ayuntamientos novohispánicos, principalmente en lo que se refiere a las finanzas. Por eso, a medida que fue avanzando el siglo los municipios se volvían más dependientes de la autoridad central.

Así mismo, el Rey de España estableció en la Ciudad de México una contaduría general encargada de llevar el control de todos los municipios, al mismo tiempo que se nombró un número de regidores que discutían con los empleados locales los asuntos comerciales del municipio.

4. EPOCA INDEPENDIENTE.

A principios del siglo XIX los criollos se promulgaron en contra de la riqueza y el poder político excesivamente concentrado, y debido a que ello coincide con el gran descontento popular, empiezan a surgir los primeros brotes de independencia. En este período, de lucha armada, se descuida totalmente al municipio, a tal grado que existió sólo de nombre.

Posteriormente, al consumarse la guerra de Independencia, el nuevo régimen de gobierno, monárquico-constitucional, le da mínima importancia a la figura municipal debido a que en ese momento era prioritaria la tarea de sanear la economía, fuertemente dañada como resultado de los años de guerra. Es importante recordar que esta organización tuvo una duración efímera, -cerca de un año-, lo que trajo como consecuencia otra desestabilización política que desembocó finalmente en la proclamación de la nación como República hacia 1824, sin que ello eliminara a los simpatizantes de las filas centralistas; por eso, desde ese momento se pronuncian abiertamente en México las dos corrientes ideológicas que serían las protagonistas de los constantes dese-

quilibrios durante todo el siglo XIX, cada una de ellas con un modelo distinto e importado de estructura político-administrativo: los federalistas o liberales por un lado y los centralistas o conservadores por el otro; a estos últimos - se debe la reformulación de la constitución de 1824.

No es difícil observar la poca importancia que durante todo este período se le concede al municipio, sin embargo, es necesario señalar que este no desapareció totalmente; sencillamente fue descuidado debido a que existía una mayor preocupación por los asuntos políticos presentes en esos momentos que por la prestación de servicios al pueblo; servicios que aunque de alguna manera eran atendidos, en ese entonces nadie se preocupó por mejorarlos o ampliarlos. Al contrario, fueron descuidados: "ante tal estado de cosas, la institución municipal mexicana quedó subsumida frente a los conflictos políticos que desembocarían más tarde en un nuevo modelo de organización " .(12)

(12) CNEM. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO , p.37.

5. EL MUNICIPIO A PARTIR DE LA REVOLUCION.

Siempre que nos referimos a las constantes luchas internas a que se enfrentaron liberales y conservadores asociamos - este período de la historia de México -y no equivocadamente- con un lapso de inestabilidad política y social; inestabilidad que para el municipio no representa otra cosa más que un período de intensa crisis, o por lo menos de indefinición.

La centralización había ahogado la instancia municipal convirtiendo a los antiguos prefectos que controlaban la vida local en jefes políticos de los ayuntamientos, anulando así la libertad municipal, porque las obras de ornato y los -- servicios públicos en general únicamente se realizaban en las ciudades más importantes.

"En virtud de la existencia de los jefes políticos, que habían mermado la libertad municipal, y ante la teoría porfiriana de que fuesen simple y llanamente instancias administrativas, surgen pronunciamientos a favor de la libertad municipal. En el programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano, publicado en 1906, se sostenía la necesi--

dad de suprimir a los jefes políticos, reorganizar los municipios desaparecidos, y robustecer el poder municipal; en este mismo sentido se manifestó el Partido Democrático, encabezado por Benito Juárez (hijo), en el año de 1909; así mismo, en el Plan de San Luis se destacó la necesidad de re cobrar la libertad y la no reelección de las autoridades -- municipales. En el seno del mismo movimiento revolucionario se pudo observar que la libertad del gobierno local era una cuestión nacional. De esa manera, el Plan de Ayala se manifestó por alcanzar la independencia de los municipios procurándoles una amplia libertad de acción que les permitiera atender eficazmente a los intereses comunales y los preservara de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y estatal". (13)

Así es como la Revolución Mexicana representa políticamente el abandono de las antiguas formas de organización social e introduce toda una serie de cambios en favor de la comunidad. De ahí que resulte de vital importancia para el municipio este período, que en términos reales significa el verdadero fundamento constitucional del municipio actual.

(13) Martínez Cabañas, Gustavo. op. cit. p. 138

Así quedó determinado cuando "...el constitucionalismo federalista mexicano moderno, consideró que debía consagrarse constitucionalmente el principio del Municipio Libre,-- como conquista fundamental de la Revolución. De esta manera la constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró en su artículo 115 la libertad municipal"⁽¹⁴⁾ en los términos siguientes:

"Artículo 115.- los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores

(14) CNEM. EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y LAS NUEVAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES. Textos Municipales N° 4, Secretaría de Gobernación, México, 1984, p. 4.

para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los -- conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia en los términos que establezcan las leyes. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales".

Ahora bien, ya nos hemos referido al municipio libre como una conquista emanada directamente de la Revolución Mexicana, que es considerada como una victoria para los mexicanos porque representa la consumación de más de un siglo de luchas sociales y adquiere el carácter de la institución pública más cercana a la colectividad.

Sin embargo, no es desconocido para nosotros el hecho de que nuestro país ha experimentado históricamente un proceso de centralización muy agudo, tanto en el orden económico-administrativo como en el político, que hoy se manifiesta ya en un conflicto para la Administración Pública, por lo que resulta necesario su desplazamiento. Ello significa para el municipio la oportunidad de lograr su verdadera autonomía, anteriormente muy limitada. Cabe acla--

rar que el fundamento constitucional del municipio ha sido transformado en varias ocasiones, como resultado de diversas consideraciones surgidas en distintos periodos presidenciales.

En este sentido, las reformas al artículo 115 no han tenido otro propósito que el de fomentar e impulsar un desarrollo municipal que haga posible la consumación del proyecto nacional que se trazó desde 1917.

Así, de 1917 a 1983 el artículo 115 constitucional ha sido objeto de ocho reformas, en 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977 y 1982.

La primera modificación (publicada en el Diario Oficial el 28 de agosto de 1928) que se llevó a cabo durante el gobierno de Alvaro Obregón, tuvo como finalidad añadir una fracción al Párrafo III del texto original, donde se modificaban las reglas para establecer el número de representantes en las legislaturas de los estados.

En 1933, la segunda reforma (D.O. 29 de abril de 1933) -- consistió en implantar el principio de la no reelección --

en el gobierno municipal.

Posteriormente (D.O. del 8 de enero de 1943) la tercera reforma, emitida por el Gral. Manuel Avila Camacho, en la -- que se amplió de cuatro a seis años el período de las gu-- bernaturas estatales.

En 1947, estando Miguel Alemán a cargo de la presidencia de la República, y con el fin de integrar a la mujer a la vida municipal permitiéndosele participar en igualdad de condiciones con el varón , se publicó tal decreto en el - Diario Oficial el 12 de febrero de ese año.

La siguiente reforma se realizó durante el período presidencial de Adolfo Ruiz Cortines. "Con ella se deroga la - disposición que contenida en él, concedía el voto activo y pasivo a la mujer para comicios municipales; la esencia de esta premisa, una vez derogada en el artículo 115, es trasladada al texto del artículo 34 constitucional..."(15)

El decreto correspondiente apareció en el Diario Oficial del 17 de octubre de 1953.

(15) Díaz Garibay, Felipe. op.c. cit. p. 51.

En 1976, Luis Echeverría agrega dos fracciones más al artículo 115, otorgando a los municipios facultades reglamentarias para controlar el crecimiento urbano y la planeación de las zonas conurbadas. Lo importante de esta reforma es - que, con el objeto de que el problema de los asentamientos humanos se atendiera adecuadamente, se otorgó competencia a los tres niveles de gobierno, considerándose que con esta medida era posible regular el desarrollo de los centros de población en circunstancias especiales. Esta reforma se publicó el 6 de febrero de 1976.

En 1977, José López Portillo vuelve a reformar el artículo 115, esta vez introduciendo el principio de representación proporcional en los ayuntamientos con el fin de apoyar la Reforma Política en cuanto a partidos y a proceso electoral (federal, estatal y municipal) se refiere. Se publicó en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977.

Finalmente, la reforma del 6 de diciembre de 1982 tuvo el propósito de fortalecer el régimen municipal a partir de un apoyo decisivo. Las reformas realizadas por Miguel de la Madrid abarcan aspectos de carácter político, jurídico, de servicios públicos, tributario municipal, de desarrollo

urbano, de trabajo y de coordinación intergubernamental.

CAPITULO III.

MARCO JURIDICO FUNDAMENTAL DEL MUNICIPIO.

1. DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO.

Según el precepto constitucional de la nación, el municipio mexicano está inscrito dentro de un marco jurídico correspondiente al de una república representativa, democrática y federal (Artículo 40 Constitucional). Esta es la razón que determina la existencia de una base legal para cada uno de los niveles de gobierno.

Así, el municipio está regido por un conjunto de normas integradas piramidalmente cuyo origen y fundamento básico es la ley fundamental de la República, pero divididas en los tres ámbitos o niveles de gobierno:

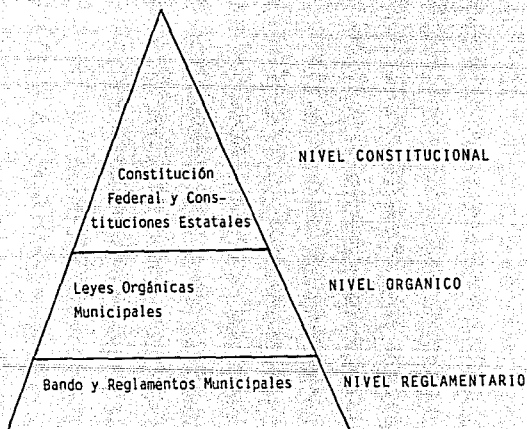
- a) El nivel constitucional, "que establece el marco jurídico y conceptual básico de la vida municipal, está formado por -- las disposiciones contenidas en la Constitución General de la República y en las que señalan los textos de las Constituciones estatales. (16)

(16) Martínez Cabañas, Gustavo. LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL DE MEXICO. INAP-CONACYT, México, 1985, p. 164.

b) Nivel Orgánico, constituido por las leyes orgánicas municipales expedidas por las legislaturas de cada entidad federativa.

c) El nivel reglamentario o Facultad Normativa del Municipio, - integrado por el bando municipal y los reglamentos municipales que expiden los ayuntamientos.

Gráficamente, podríamos expresarlo de la siguiente manera:



2. LA CONSTITUCION FEDERAL Y EL ARTICULO 115.

Aunque existan otras disposiciones constitucionales relacionadas con el ámbito municipal (como los artículos 31, -36, 117 fracc. VIII, 130, etc.), es el artículo 115 el que constituye la base jurídica fundamental del municipio libre mexicano y lo define como tal. En él han quedado establecidas las bases generales para la mejor organización y funcionamiento de los municipios.

El texto del art. 115 señala que " 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"; sin embargo, de lo que se trata en este caso es de señalar cuando y en qué ámbito el municipio libre está presente en la cotidianeidad del grupo de personas que lo conforman y que le dan vida. Esto quiere decir, en otras palabras, que al municipio le toca dirigir y administrar lo que ha sido logrado por la colectividad y para ella, a través de la Revolución Mexicana. Por esta razón incluye a la vez las atribuciones que han sido delegadas al municipio, el que siendo la base de la organiza-

ción política del territorio y administración nacionales, tiene como principales atribuciones:

1. Promover el desarrollo económico, político y social del país, debido a que es la instancia de gobierno más cercana a la colectividad y quien mejor la conoce.
2. Administrar libremente sus recursos naturales, materiales y humanos.
3. Entablar las discusiones convenientes ante violaciones a cualquier precepto legal o mal uso de atribuciones -- municipales, a efecto de que las legislaturas locales puedan suspender al ayuntamiento o a cualquiera de sus miembros.
4. Intervenir en todos los actos y hechos jurídicos de su competencia, tales como:
 - a) Administración de su patrimonio conforme a la ley.
 - b) Expedir los bandos de policía y buen gobierno y los demás reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

c) En lo que a servicios públicos se refiere, el municipio debe:

- Controlar la calidad del agua, su distribución y consumo, fijando para ello la cuota que crea conveniente;
- suministrar el servicio de alumbrado público y verificar su uso adecuado, cobrando, a su vez, la cuota correspondiente;
- con la ayuda de recursos humanos y materiales conservar la limpieza del municipio;
- mantener en buen estado y construir, cuando se necesiten, mercados o centrales de abasto, cobrando por concepto de alquiler de los locales comerciales, además de fomentar la creación de cooperativas que permitan adquirir productos a precios económicos;
- disponer de terrenos suficientes para panteones públicos y otorgar permisos para inhumación, exhumación y cremación;
- señalar los lugares adecuados para las labores del rastro, así como otorgar mantenimiento a las instalaciones de matanza y proporcionarles los ser--

vicios necesarios, cobrando por ello lo correspondiente;

- construir y conservar calles, parques y jardines, así como brindar seguridad pública a los habitantes del municipio;
- hacer cumplir los reglamentos de tránsito;
- administrar libremente su hacienda;
- para coadyuvar al desarrollo urbano, pueden formularse y aprobar la zonificación municipal y los planes de desarrollo necesarios;
- al ser la representación mínima, podrán incorporar su proceso electoral a los partidos políticos registrados legalmente, y
- colaborar en los convenios para la prestación de otros servicios públicos.

3. LOS ORDENAMIENTOS ESTATALES Y MUNICIPALES.

3.1. LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Dentro de la legislación local, destacan las constituciones políticas de las entidades federativas que, como ya señalamos, de acuerdo con los artículos 40 y 115 constitucionales, adoptan como base de su división territorial al municipio libre. El alto rango constitucional señala que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecidos según los principios de esta Ley fundamental" (art. 40); al mismo tiempo que los estados deben adoptar "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 (art. 115).

Esto significa que cada entidad federativa tiene la facultad de promulgar su propia constitución, muy particulari-

zada pero basada en la ley fundamental de la nación. "Las constituciones estatales dedican un capítulo específico al Municipio "(17) en el cual:

1. Fijan los principios básicos de su dimensión territorial, identificando a los municipios mediante nombres y estableciendo sus límites geográficos.
2. Señalan las condiciones para constitución de ayuntamientos y las atribuciones de éstos.
3. Señalan también el despacho de los asuntos municipales.

Cabe señalar que también las constituciones estatales tienen sus propias leyes reglamentarias, que tienen observancia únicamente dentro del territorio de la entidad federativa correspondiente. Así, dentro de las principales leyes estatales se encuentran, entre otras: La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal; La Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal; la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; la Ley Orgánica Municipal; la Ley de Res-

(17) MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL .INAP-BANOBRAS, México, 1987, p.31

ponsabilidades de los Servidores Públicos; del Estado y Municipios; la Ley Estatal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; la Ley de Hacienda del Estado y Municipios; la Ley del Catastro del Estado y Municipios; la Ley de Ingresos del Estado, entre otras.

3.2 LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

"Con base en el artículo 115 Constitucional, las Constituciones de cada estado establecen su régimen municipal y -- las legislaturas estatales expiden sus respectivas leyes Orgánicas Municipales. De esta forma cada municipio cuenta con facultades legislativas internas para darse sus propios reglamentos y ordenanzas, así como para determinar aspectos de carácter financiero. "(18)

En este sentido, la Ley Orgánica Municipal es la herramienta jurídica más importante para la vida municipal expedida por el Congreso del estado y cuyo objetivo es regular el precepto de las constituciones locales referente al municipio. Conocida también como Ley Orgánica del Municipio -

(18) Díaz Garibay, Felipe, Op cit. p. 57.

Libre o como Código Municipal, consigna la forma de gobierno que la entidad adopta para su régimen; las bases de la división y organización territorial; los aspectos del desarrollo municipal; los derechos y las obligaciones de la población; la integración e instalación de los ayuntamientos, su funcionamiento, sus facultades y las obligaciones de los presidentes municipales, síndicos y regidores. Reglamenta a la vez lo referente a los organismos auxiliares, el régimen administrativo, la justicia municipal, las modalidades en la prestación de los servicios públicos municipales, la legislación municipal, la suplencia y responsabilidades de funcionarios y empleados municipales y la colaboración entre el municipio y el estado. (19)

En cuanto al ayuntamiento, le señala las siguientes atribuciones:

- a) La atención adecuada de los servicios públicos, tales como el agua potable, alumbrado público, limpia, seguridad pública, mercados, panteones, etc.;

(19) Así lo establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y aunque la mayoría de estos cuerpos jurídicos se esquematizan, en lo general, de manera parecida, es necesario aclarar que para el caso del presente trabajo retomo el Municipio de Naucalpan como estudio de caso específico; por lo tanto, éste se encuentra supeditado a lo establecido en aquélla.

- b) la atención de la conservación y fomento de los bienes comunales;
- c) educación, cultura y bienestar para los habitantes del municipio;
- d) administración de la Hacienda Municipal;
- e) Expedir y hacer cumplir disposiciones emanadas de la autoridad superior; y
- f) otras tareas específicas de acuerdo con las particularidades de cada entidad federativa y tipo de municipio.

3.3 EL BANDO Y LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES.

"Las autoridades municipales, para lograr el desarrollo integral del municipio y el mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población, hacen indispensables que toda actividad de gobierno y administración pública en el ámbito de los municipios del país esté debidamente especificada y orientada a metas que permitan el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos y materiales". (20)

Por ello resulta más que necesario, fundamental, que el municipio disponga de leyes y ordenamientos que le posibiliten la regulación eficaz de sus actividades para poder enfrentarse a sus problemas y proveer soluciones dentro de

(20) Marco jurídico del municipio. Centro de Estudios Municipales, -- Textos Municipales N° 2, Secretaría de Gobernación, México, 1985, p.95.

un marco específico de atribuciones.

Martínez Cabañas define al bando de policía y buen gobierno o bando municipal como: "el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, -- las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. Este ordenamiento contendrá las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes del municipio. Su vigencia será -- de tres años, período que durará en funciones el ayuntamiento que lo expida". (21)

El contenido del bando de policía y buen gobierno se circunscribe en el siguiente orden de ideas:

- Precisar la división política del territorio municipal, de acuerdo con las constituciones estatales.
- Con respecto a los habitantes y vecinos, se considera la siguiente diferencia: son habitantes las personas que re

(21) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. cit. p. 161

sidan de manera fija o transitoria en la jurisdicción municipal; se define como vecinos a las personas que tengan cuando menos seis meses de residencia fija en un lugar de terminado del municipio, y se señalan las obligaciones y los derechos de ambos.

-En materia de servicios públicos define e identifica aquellos que le corresponderá prestar al ayuntamiento, así -- como las formas de administración en que se prestarán los servicios, especificando las disposiciones que se deberán observar para el mejor funcionamiento de éstos, y señala los casos de infracción que se puede cometer y sus sanciones.

-Señala también la forma en que se deben llevar a cabo el comercio, la industria, la presentación de espectáculos, diversiones públicas y oficios, fijando los horarios y - requisitos necesarios en que deben llevarse a cabo estas actividades.

Como los bandos de policía son instrumentos normativos que regulan las relaciones entre ciudadanos y autoridades del municipio, lo más recomendable es que éstos tengan la suficiente difusión, con la finalidad de que la mayoría de habitantes y vecinos los conozcan.

Al mismo tiempo, y con fundamento también en la constitución local, los ayuntamientos tienen la facultad de emitir los lineamientos que regulen tanto la propia organización administrativa municipal como el funcionamiento de los servicios públicos que atienden.

Las razones por las que se reglamenta la prestación de los servicios públicos estriban en que, al establecer las normas obligatorias para la acción pública, se trata de asegurar el cumplimiento y la mejor operación en la prestación del servicio de que se trate, orientar y condicionar la conducta de todos los usuarios de los servicios públicos, a la vez que generar ingresos adicionales para el municipio cuando se cometen incumplimientos de las normas y éstos originan sanciones.

Fundamentalmente, el contenido de estos reglamentos abarca las disposiciones generales, donde se define su objeto y fin. En conclusión, señala cuál es el órgano responsable del servicio, así como su funcionamiento y los derechos y obligaciones de los usuarios y las infracciones y sanciones por incumplimiento.

4.- OTRAS DISPOSICIONES LEGALES.

4.1 LA LEY DE PLANEACION.

Antes de abordar la cuestión sobre la ley de planeación, - quiero señalar que la importancia de su tratamiento en este trabajo es básica, puesto que siendo una actividad que empieza a darse requiere de su evaluación y análisis. Son bien conocidas las funciones que desde antaño han correspondido al municipio, pero no sólo eso es importante, sino que adquiere relevancia la responsabilidad de planeación. Y la adquiere entre otras cosas por dos motivos.

- Si el municipio en este momento reclama libertad, esa libertad debe justificarse o estar fundamentada sobre todo en el bienestar social, el cual sólo puede ser racional si se planea.
- En tanto que el municipio crece y su administración se vuelve más complicada se hace necesaria la adopción de un - sistema de racionalización de recursos, sistema que puede lograrse más fácil a través de la planeación.

Ya hemos dicho que entre las atribuciones municipales se

encuentran la de participar en el desarrollo urbano y la planeación.

Cabe destacar que hablar de desarrollo supone necesariamente hablar de planeación; no es posible concebirlos aisladamente puesto que "desarrollo" significa mayores niveles de vida a través del buen aprovechamiento, explotación y utilización de todos nuestros recursos, objetivo que solamente puede lograrse si se diagnóstica y estudia con mayor profundidad nuestra realidad social; es decir, si se planea cómo adecuar nuestros recursos a la solución de nuestras necesidades. En este sentido, "la planeación económica y social es un sistema moderno y eficaz para satisfacer las aspiraciones colectivas de una nación"⁽²²⁾, ello fundamenta la razón por la que México ha instaurado un Sistema Nacional de Planeación Democrática en la anterior administración (art. 26 Constitucional). El Plan Nacional de Desarrollo (producto de este sistema) señala que "...la planeación... proporciona mayor certidumbre y fortalece los instrumentos para enfrentar y conducir el cambio".⁽²³⁾

(22) Flores de la Peña, Horacio, et.al. BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO, 13a. ed., México, Siglo XXI, 1986, p.1.

(23) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, p. 10.

En este marco de ideas, no debe quedarnos la duda de que la planeación es entonces necesaria; también se ha fundamentado por tanto en una base legal estructurada: El Sistema Nacional de Planeación Democrática, que de igual manera ha sido asignado a nuestros tres niveles de gobierno.

De ahí que la importancia de la planeación en el ambiente municipal estriba en que fortalece y ayuda al municipio en la realización de sus obras y en la prestación de los servicios a la comunidad, haciéndolos gracias a que son previamente estudiados, más eficientes y ampliándolos a un mayor número de habitantes de manera, si no ininterrumpida, al menos constante. Todo ello presupone además el apoyo jurídico como una forma de garantizar el buen aprovechamiento y racionalización de los recursos con que cuenta cada municipio.

Podemos señalar que la Ley de Planeación "es el ordenamiento jurídico que reglamenta el artículo 26 Constitucional, precisa el marco normativo para la planeación; encauza las actividades de la Administración Pública Federal y garantiza la participación social en la integración, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de

desarrollo; fija las bases a las que se sujetará la coordinación de actividades entre el ejecutivo federal y las entidades federativas; precisa las atribuciones que en esta materia corresponden a las dependencias y entidades federales dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la obligación de que se ajusten sus programas al -- Plan Nacional de Desarrollo." (24)

Expedida el 5 de enero de 1983, la Ley de Planeación señala de manera general que a partir de esta fecha la planeación en México deberá reconsiderar los siguientes puntos:

1. Que se ha instituido la participación social en la elaboración del Plan y de sus programas y se prevén procedimientos para extenderla a su ejecución y evaluación.
2. Que han quedado claramente definidas las responsabilidades de todos los que intervienen en las etapas de la planeación para asegurar que lo planeado se ejecute.
3. Que se está impulsando el fortalecimiento de la capacidad de

(24) MANUAL DE PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL. INAP-BANOBRA, - México, 1987, p.32.

los tres órdenes de gobierno .

4. Que se han jerarquizado los documentos de la Planeación para -- que a partir de un Plan Nacional se formulen e instrumenten programas sectoriales y regionales, asegurando así la congruencia necesaria de las acciones propuestas para su mayor efectividad, principalmente.

Como artículos de la Ley de Planeación relacionados con el ámbito municipal podemos citar los siguientes:

Artículo 1, fracción III:

Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer:

- III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.

El artículo 2 en su fracción V, establece:

2. La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de las responsabilidades del Estado - sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la

consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución... para ello, estará basada en los siguientes principios:

V. El fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país promoviendo la descentralización de la vida nacional.

Artículo 14. fracción III:

Artículo 14. La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

III. Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponde a los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

El artículo 33 dice: El ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones,

a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizar por la Federación y los estados, se planeen de manera conjunta. En todos los casos, se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios. (25)

Por último, sólo queda señalar que el proceso de planeación municipal involucra también a los otros dos niveles de gobierno, como ya se había señalado anteriormente, lo mismo que a los sectores social y privado. Para que esto se facilite se ha creado una serie de mecanismos que hacen posible la coordinación de acciones entre ámbitos de gobierno y con los sectores de la comunidad. Entre ellos están: el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

4.2. LA LEY DEL DESARROLLO URBANO.

Ya hemos dicho que vivimos en un país cuyo gobierno no está organizado de manera federal o descentralizada, la ---

(25) LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ART. 115 Y LAS ADECUACIONES A LAS LEYES FEDERALES. Textos Municipales Nº 3. Centro Nacional de Estudios Municipales. México, 1985, p. 13-15.

cual supone que "...la fórmula federal mexicana es una distribución de competencias entre dos órdenes normativos: el orden nacional y el orden local, subordinados ambos a la -- constitución". (26) Esto significa que localmente existen -- disposiciones bien definidas, que en ningún momento implican subordinación puesto que ninguno de los dos ámbitos puede imponer sus ordenanzas al otro. De lo que se trata es de -- una relación de ayuda mutua que amplíe y dinamice las estrategias dirigidas al desarrollo. En este sentido, puede observarse que se trata de una interrelación en la que el municipio es el intermediario entre la Administración Pública Federal y la colectividad y en la cual existe un interés común de avanzar juntos; para ello se hace necesaria la coordinación, una coordinación entre ámbitos de gobierno que -- delimite objetivos, cuantifique metas e instrumente proyectos que beneficien a la colectividad y que coadyuven al desarrollo urbano, en su caso.

Ahora bien, el desarrollo urbano debe concebirse como un -- proceso que permita el enlace de obras y de actividades que transformen al crecimiento en desarrollo; es decir, que --

(26) MANUAL DE ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL. p. 81.

promuevan un crecimiento deliberado pero basado en la planeación tendiente a mejorar los niveles de bienestar urbano. Por esta razón, mediante la Ley de Desarrollo Urbano se --- otorga al municipio la formulación, aprobación, administración y control de la zonificación y los planes de desarrollo urbano-municipales, lo que quiere decir que a partir de la creación de esta ley el municipio es el responsable más directamente ligado al desarrollo urbano dentro de su jurisdicción territorial.

La Ley de Desarrollo Urbano tiene por objeto conservar y me jorar el territorio a través de normas que determinen los usos, destinos y reservas de tierras, aguas, bosques, y en general la prevención y la utilización adecuada del medio ambiente, que permita mejorar las condiciones de vida tanto de la población rural como de la urbana y promueva, asimis mo, el desarrollo económico de las zonas agrícolas o fores tales para mantener el equilibrio ecológico.

El gobierno de la entidad federativa será la autoridad com petente para planear y ordenar los usos, destinos y reservas de los elementos de su territorio y el desarrollo urba no del mismo.

En 1980, la Federación y los estados llegaron al acuerdo de celebrar un Convenio Unico de Coordinación que, como instrumento de desarrollo, tendra la finalidad de avanzar a través de la participación de ambas instancias de gobierno en todas las acciones necesarias para el desarrollo. Hoy, este convenio se conoce con el nombre de Convenio Unico de Desarrollo y su fundamento se encuentra establecido en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece lo siguiente:

" El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con -- los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que -- en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas".

Con base en este fundamento y en la Ley de Planeación, el Convenio Unico de desarrollo presentado por el licenciado Miguel de la Madrid establece en forma general los siguientes lineamientos:

1. Impulsar y fomentar el desarrollo integral del país, --- coordinando al Ejecutivo Federal y Estatal, para realizar acciones y programas que promuevan la planeación nacional del desarrollo, la descentralización de la vida nacional

y el fortalecimiento municipal.

2. Que las acciones y programas de desarrollo socioeconómico se encuadren en la estructura sectorial definida para la Administración Pública Federal.

De esta forma es como " el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal se comprometen a coordinar sus acciones y, con la participación de éste último logran que los municipios amplíen su capacidad política, económica, social y administrativa". (27)

(27) Las reformas constitucionales...op. cit., p. 38.

CAPITULO IV.

PLANEACION Y SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

1. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION NACIONAL EN MEXICO.

La planeación nacional no es una tarea nueva en México; sus antecedentes se situán desde antes de la década de los --- treinta. Sin embargo, lo cierto es que por varias razones - fue una labor un tanto descuidada al principio, en el sentido de que quizás por no habersele considerado como primordial en aquel entonces se le concedió poco interés a los - primeros intentos de planeación que se propusieron, convirtiéndolos a esos documentos en simple material de archivo.

Antes de referirme a la historia de la planeación, considero importante dejar bien definido lo que se entiende por - planeación, aclarando de antemano que para evitar confusiones en este trabajo se manejen los términos planeación y - planificación como sinónimos.

El ILPES convino en definir a la planificación como "el método del gobierno al servicio de una aspiración transformadora".

dora"(28) que al trasladarse a la realidad significa simplemente la manera de definir las indicaciones que a largo plazo conducirán a la realización de las acciones e inversiones, aspirando ante todo a equilibrar el sistema económico.

Otra forma de entender a la planificación es como lo hacen Cibotti y Sierra, al señalar que es la forma racional y adecuada de establecer objetivos con el propósito de que el Estado o sector público aumente la eficiencia de sus actividades de producción y acumulación, el ordenamiento de las mismas según los requerimientos del proceso de desarrollo.(29) En este sentido la planificación es el proceso de diagnosticar, formular, ejecutar, evaluar y controlar las aspiraciones que en un momento dado se requieren lograr para beneficio de una comunidad y que quedarán expresadas en un plan general (en primera instancia) que se irá desagregando.

Tratando de sintetizar un poco, hemos de entender entonces que la planeación no es otra cosa más que la manera más adecuada y racional en que se tratarán de satisfacer las demandas de una colectividad a través de una instancia ad-

(28) ILPES. DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACION.

(29) Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. EL SECTOR PUBLICO EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO. 6a. ed. , Siglo XXI, 1977, p. 49.

ministrativa u organismo. Por tanto, tendrá que dotarse a estos organismos "de los recursos financieros y de las normas jurídicas que los capaciten para realizar sus funciones de acuerdo al plan"⁽³⁰⁾. Después de este paréntesis, veamos los antecedentes de la planeación en México brevemente enseguida.

1.1 LOS PRIMEROS INTENTOS.

El primer intento de planeación en nuestro país lo constituyó el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos -- Mexicanos de 1928, el cual se propuso estudiar aspectos socioeconómicos del país a través de la investigación de datos estadísticos tanto oficiales como particulares.

En 1930, Pascual Ortiz Rubio expidió la Ley sobre Planeación General de la República, estableciendo dentro de la propia Ley la Comisión Nacional de Planeación, que tuvo el carácter de cuerpo consultivo de la Comisión de Programa. Sus propósitos "consistieron en regular el crecimiento progresivo y ordenado del país, crear comisiones para planear y programar las acciones estatales y definir una zonifica-

(30) Cibotti. op. cit., p. 127.

ción de la nación"(31).

El primer Plan Sexenal fue el que elaboró y propuso el Partido Nacional Revolucionario en 1933, el cual una vez aceptado por el entonces candidato a la presidencia, Lázaro -- Cárdenas, estableció una comisión asesora para que lo desahogara en programas de gobierno durante el sexenio de su administración (1934-1940).

Con base en este plan, Cárdenas promulgó en 1935 la Ley de Secretarías de Estado, cuyo propósito fue determinar las -- actividades que deberían realizar las dependencias del ejecutivo, considerando que además de la planeación específica que cada una de ellas pudiera elaborar, también resulta conveniente la planeación en conjunto.

Así mismo, fue expedida la Primera Ley de Crédito Agrícola (enero de 1934) y se creó posteriormente (1935) el Banco -- Nacional de Crédito Ejidal (BANJIDAL).

La trascendencia que pudo haber tenido este plan se vio --

(31) Tamayo Díaz, Ma. del Carmen. COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL. Tesis, F.C.P. y S. UNAM, p. 23.

obstaculizada por la falta de instrumentos que garantizaran su ejercicio integral. Su aporte, en todo caso, fue el de señalar que era necesaria la elaboración de programas económicos anuales complementarios y también la revisión periódica de sus metas.

El Segundo Plan Sexenal (1941-1946), que en relación al primero estaba mejor estructurado, consistía en una continuación del primero: inclusive, su propósito fundamental seguía siendo la cuestión agraria, pero este plan no pudo ponerse en marcha debido a circunstancias accidentales derivadas de la Segunda Guerra Mundial. Avila Camacho decidió en ese momento establecer la Comisión Federal de Planeación Económica (1942), con la finalidad de conducir la economía en el marco de la guerra; es decir, se optó por una solución para los problemas más urgentes, pero fuera del contexto de la planeación global. De hecho, esta misma política fue la que se siguió durante el siguiente sexenio, que estuvo al mando de Miguel Alemán (1946-1952).

1.2. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Fue hasta 1958 cuando se expidió la Nueva Ley de Secreta--

rias y Departamentos de Estado, dando origen a la Secretaría de la Presidencia, encargándole a ella el estudio de las reformas necesarias a la Administración Pública para instituir un Sistema Nacional de Planeación, y para precisar las funciones que la Secretaría debía realizar, en materia de programación, se dictaron tres acuerdos presidenciales:

1. En 1959, el acuerdo sobre la elaboración de los programas de inversiones públicas para el período (1960-1964).
2. En 1961 se creó el acuerdo sobre la planeación del desarrollo económico y social del país.
3. En 1962, el acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial, encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país.

Esta última elaboró el Plan de Acción Inmediata (PAI) para el trienio 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, que señalaba la línea a seguir para el sector público y estímulos para la iniciativa privada.

La comisión de Administración Pública creada en 1965 expresó algunas reformas que consideraba convenientes para la Administración Pública, señalando la necesidad de dar preferencia a los trabajos relacionados con la planeación del desarrollo, y fue así como a partir de 1970 empezaron a crearse planes específicos tratando de ubicar a la planeación en áreas y regiones prioritarias. Posteriormente se fijaron los lineamientos para la estructuración de un Sistema Integral de Planeación. Pero la planeación no se volvió obligatoria para el sector público hasta que López Portillo, durante su campaña, y haciendo hincapié en la necesidad de planear la acción del gobierno, promovió la Reforma Administrativa, que distinguió a los niveles de la Administración Pública Federal en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal.

A partir de entonces se determinó que la planeación se llevaría a cabo a través de convenios realizados entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Sin embargo, no se logró llevar a la práctica en todas las áreas su ejercicio se realizó tan sólo en los servicios.

Los esfuerzos posteriores para la conformación de un Siste

ma Nacional de Planeación dieron como resultado la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, " el cual tenía los principales elementos del proceso de planeación e integraba fundamentales aspectos sectoriales y estatales (política regional). Es así como se convino que la planeación debería ser transformada en uno de los instrumentos básicos para modificar la realidad social y económica de México "(32).

A partir de 1982, y con base en la Constitución , ha quedado formalmente establecido el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que tiene su fundamento en programas y actividades de consulta popular.

A partir de este Sistema Nacional de Planeación, y más directamente del Plan Nacional de Desarrollo, se deriva toda una gama de planes regionales, estatales y en menor cantidad municipales.

2.2 PLANEACION ESTATAL Y MUNICIPAL.

Ha quedado establecido jurídicamente que los municipios -

(32) Tamayo. op. cit., p.25.

cuentan ya con la capacidad jurídica para determinar los principios de su planeación, aunque no es posible considerar a esta como totalmente autónoma, ya que desde el punto de vista financiero no cuentan todavía con los recursos suficientes para instrumentar su desarrollo sino que dependen de recursos provenientes de los ámbitos estatal y federal, situación que los coloca también en la necesidad de adecuar sus políticas de desarrollo a las de tales instancias, por lo que puede decirse entonces que la planeación municipal sigue siendo dependiente del esquema de la planeación nacional.

Sin embargo, lo que se ha logrado hacer en el ámbito de la planeación ha sido que las tres instancias de gobierno participen activamente a través de una serie de convenios que tienen como finalidad financiar el desarrollo de una manera coordinada.

Los primeros mecanismos que empezaron a funcionar con esta finalidad fueron los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de cada entidad federativa, hacia mediados de la década de los setenta como ya se ha señalado, sus funciones consistían básicamente en "programar coordinadamente

los recursos destinados a la inversión en obras públicas - por parte de cada gobierno estatal y del propio gobierno federal" (33).

Posteriormente, al dar inicio la década de los ochenta, es tos organismos cambiaron su denominación a Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES). Cabe señalar -- que la participación de los municipios en ambos convenios es de tipo discrecional, de manera que si el municipio con sidera conveniente formar parte del comité lo hace, y si - no, no se le obliga a ello.

De manera más precisa se puede decir que el COPLADE "es un órgano colegiado de apoyo a la planeación estatal, con capacidad técnica y organizativa para armonizar la planeación estatal y la municipal en el ámbito propio de las en tidades federativas. A efecto de cumplir con sus tareas, los COPLADES cuentan con un instrumento jurídico y adminis trativo llamado Convenio Único de Desarrollo (CUD), que - asume el carácter de instrumento básico de dos voluntades

(33) Martínez Cabañas, *op. cit.*, p.191

- la del ejecutivo federal y el estatal- por medio del --
cual se adquieren los compromisos para procurar la buena --
marcha de sus respectivos sistemas de planeación⁽³⁴⁾.

Y es a través de estos mecanismos que la federación trans-
fiere tanto a las entidades federativas como a las munici-
pales los recursos humanos, financieros y materiales para
dar cumplimiento a los compromisos que sobre áreas concu-
rrentes, dos o todas las instancias gubernamentales deci-
dan convenir. De esta manera es como la instancia munici-
pal se vincula al Sistema Estatal de Planeación .

Por último, y considerando la importancia que tiene el mu-
nicipio como promotor del desarrollo y colaborador de la
planeación, también se ha creado el Convenio Unico de De-
sarrollo Municipal (CODEMUN), derivado directamente del -
CUD, el cual se establece solamente entre el segundo y el
tercer nivel, proporcionándole al municipio -y de ahí su
importancia-, la posibilidad de participar en los progra-
mas regionales y sobre todo motivar a los municipios de -
cada entidad a que conjuntamente avancen hacia el desarro

(34) op.cit., p. 210.

llo de su región, o más concretamente, de su entidad . Esta tarea se realizará específicamente a través de los Programas de Desarrollo Municipales, que son desagregaciones muy particulares donde quedan materializadas las metas específicas del plan, tales como los programas municipales de inversión , los programas sectoriales municipales y los programas de desarrollo municipal. Todos ellos se convierten en obligaciones que adquieren los ayuntamientos a cumplir - en un período determinado, con las dependencias de la Administración Pública Estatal correspondiente.

Podemos concluir entonces que "la planeación del desarrollo municipal es una actividad muy importante que deben realizar los ayuntamientos para prever necesidades -de educación, salud, asistencia social, etc.- y programar actividades que se desarrollarán en un futuro próximo, así como también para lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos "(35), pues no debe olvidarse que por definición "el municipio es la institución política que se encuentra más cerca de los habitantes del país, autoridad que está ligada a los inte-

(35) LA PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL, Guía Técnica N° 10, P.3.

reses, necesidades, y vida de las comunidades, por lo cual se requiere que se le ponga más interés y, sobre todo, se le devuelva su espíritu de autonomía, en todos los sentidos que tiene consagrados en el artículo 115 constitucional"(36)

(36) López González, Noe. LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA (Niveles de gobierno) Tesis de Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, F.C.P. y A.P., UNAM, México, 1981.

3. SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

3.1 EN BUSCA DE UNA DEFINICION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

La importancia de este apartado radica en que pretende dejar bien claro cuáles son los servicios públicos que por excelencia corresponde prestar al municipio, tratando además de esbozar en forma muy general en qué consiste cada uno de estos servicios, a los cuales volverá hacerse referencia en el último capítulo pero con otra intención. Cabe hacer notar que para la elaboración de este capítulo se ha tomado como base al Manual de Servicios Públicos Municipales que publicó el Instituto Nacional de Administración Pública.

Así pues, nos parece pertinente empezar tratando de buscar la definición más sencilla de servicios públicos; veamos las siguientes:

- a) Servicios Públicos es el conjunto de actividades desarrolladas por un ente público con el fin de satisfacer necesidades que se consideran de interés general.

Se aplica esta misma denominación a los organismos que aseguran la gestión de un servicio público o a todos - aquellos que llevan a cabo una actividad encaminada a - proporcionar bienes esenciales. (37)

- b) Son los prestados de una manera regular y continua al público por medio de una organización pública y para sa tisfacer una necesidad también pública. El servicio público es objeto de la actividad final del Estado. La ma teria u objeto del servicio público puede ser política, jurídica, social o económica. La gestión del servicio se realiza mediante el personal técnico o capacitado para él y con los medios económicos necesarios para su efi cacia. El modo o método para su desempeño crea los pro blemas de la descentralización, ya sea de carácter lo-- cal (regional, provincial, municipal), ya sea de los -- servicios mismos, a fin de evitar el fenómeno enfermizo de la congestión del gobierno. (38)

- c) Servicios Públicos son aquellos que todo organismo pú--

(37) GRAN LAROUSSE UNIVERSAL. Vol. 37, Plaza y Janés, España, 1982, - p. 11497.

(38) DICCIONARIO ENCICLOPEDICO LABOR, Tomo VII, Ed. Labor, S.A., Bar-- celona, 1973, p. 646.

blico debe prestar a la comunidad para satisfacer necesidades en forma directa y continuamente. (39)

d) Los servicios públicos han sido definidos como toda -- prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la Administración Pública, o por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia. (40)

e) El servicio público es una actividad técnica que puede prestarse en forma directa o indirecta. Tiene por objeto asegurar de manera permanente, general, regular y -- continua, sin propósito de lucro, la satisfacción de -- las necesidades colectivas. Está sujeta a un régimen especial de derecho público. (41)

(39) López González, Noé. op. cit., p. 93.

(40) Presidencia de la República. **MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL**. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, D.F., 1981, p.64.

(41) INAP. **MANUAL DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES** .

f) Es el tipo de actividad de un órgano de la administración que atiende a las necesidades del público. Ejemplos: El servicio postal, la reglamentación de las instalaciones públicas, la reglamentación de las relaciones de trabajo, la reglamentación de los valores financieros y los servicios directos que se prestan a los ciudadanos individualmente, como el socorro, las pensiones, la enseñanza, los recreos y los servicios relacionados con la salud y la seguridad. (42)

Puede observarse entonces que a pesar de que todas las definiciones propuestas son distintas, esencialmente están hechas bajo la misma idea de que existen demandas de interés general en las que el Estado o la Administración Pública se ve obligada a intervenir. Pero más que intervenir, existen ya servicios públicos bien definidos cuya prestación le corresponde hacer al municipio de acuerdo a lo establecido por el artículo 115 y que son: agua potable, alumbrado público, alcantarillado, etc. En este sentido, podría decirse que los servicios públicos municipales son aquellas necesidades primarias de una colectividad circuns-

(42) DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA. Henry Pratt, F. Editor, F.C.E., México, 1949. p. 272.

crita dentro de una determinada jurisdicción territorial y que le toca al ayuntamiento satisfacer a través de una comisión u organismo previamente constituidos con ese fin. - Es decir, "Los servicios públicos municipales constituyen la función primordial de la administración municipal, ya - que pretende la solución de necesidades colectivas de la - comunidad." (43)

Así, por ejemplo el servicio de recolección de basura se - lleva a cabo mediante personal específicamente dedicado a esa actividad y que dependen de la comisión de limpia de cada municipio. Recuérdese que el municipio es la forma -- típica de descentralización por región; es decir, "es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".

Si partimos de lo que señala Gabino Fraga en cuanto a que la descentralización administrativa "consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan

(43) Monterde, Adriana. ANALISIS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES. Tesis de Lic. en Derecho. IINAM. ENEP ACATLAN. 1989. p.127

con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía. pero sin que dejen de existir respecto de -- ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder", (44) entendemos entonces que la característica esencial de la descentralización es la existencia de una personalidad jurídica y de un patrimonio propio.

Más adelante, Gabino Fraga señala que la administración municipal está caracterizada en el caso mexicano como un tipo de descentralización por región " que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial... y que significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos". (45)

Por lo que se puede concluir que el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

(44) Gabino Fraga. DERECHO ADMINISTRATIVO . Ed. Porrúa, 1985, p. 198

(45) Gabino Fraga, op. cit., p. 218.

Para la mejor prestación de los servicios públicos es recomendable tomar en cuenta los siguientes criterios:

- El criterio orgánico: se refiere a la creación de la organización que será responsable de prestar el servicio; es decir, es la unidad administrativa de servicios públicos. Por ejemplo, las oficinas que ha creado la Secretaría de Relaciones Exteriores en algunas delegaciones de servicios (como la de Naucalpan) para hacer más ágil la expedición de pasaportes.
- El criterio material o producto obtenido por la prestación de los servicios públicos. Por ejemplo, el producto se obtiene al proporcionar la educación en la forma de recursos humanos capacitados. En este aspecto, Naucalpan cuenta con escuelas de todos los niveles académicos, lo que permite por tanto capacitar a sus habitantes dentro de su propia circunscripción territorial.
- El criterio jurídico, que tiene como finalidad normar la prestación de los servicios para garantizar su correcta administración y obtención de productos. Por ejemplo, lo que ha hecho recientemente la SEDUE para evitar la tala

inmoderada y el daño provocado al bosque.

- El criterio técnico : referente al procedimiento necesario para llevar a cabo la prestación del servicio. Normalmente ~~existen~~ manuales que indican la forma en que debe llevarse a cabo el servicio, tratando así de evitar duplicidad de funciones. Por ejemplo, los manuales que indican como debe llevarse a cabo el servicio médico del ISSSTE.

En suma la prestación del servicio público da lugar a una serie de factores como son:

- La organización y vinculación de los elementos disponibles para que el servicio pueda prestarse.
- La determinación de procesos y procedimientos específicos para realizar las actividades concretas que requiere la prestación de los servicios.
- El funcionamiento jurídico-administrativo que garantice su efectiva prestación.

- Los instrumentos para alcanzar los objetivos en la -
satisfacción colectiva de necesidades.

También existe una serie de principios que tienen la finalidad de ofrecer, en igualdad de condiciones, la prestación de servicios a todos los habitantes. Estos principios son:

- a) El principio de generalidad. Todos los habitantes de la jurisdicción tienen el mismo derecho a ser usuarios de los servicios que presta su administración municipal.
- b) Uniformidad o igualdad. Los servicios que reciben los habitantes serán en igualdad de condiciones.
- c) Continuidad. La prestación de los servicios debe ser ininterrumpida.
- d) Legalidad. La prestación de los servicios debe estar fundamentada legalmente.
- e) Obligatoriedad. Como debe ser constitucional; las autoridades encargadas de prestarlos tienen la responsabi-

lidad de hacerlo.

f) Adaptación, Equidad y Persistencia. La prestación de -- los servicios debe adaptarse a los cambios de la comu
nidad, acordes con su desarrollo social, sin representar jamás finalidad de lucro y satisfaciendo siempre tanto las nuevas necesidades como las persistentes en la co
munidad.

3.2 DESCRIPCION DE CADA UNO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS -- MUNICIPALES.

Por otra parte, aunque la gama de servicios públicos es su
mamente amplia, no todos son catalogados como servicios mu
nicipales. Estos últimos se distinguen de los generales -- porque "representan la parte más visible del gobierno mu
nicipal, en tanto que a través de ellos se refleja el cumpli
miento de los programas de su administración y cómo respon
de a las demandas planteadas por la comunidad".

De esta manera, en términos de lo que establece el Artícu--
lo 115 constitucional, fracción III, los servicios que por
excelencia deben prestar los ayuntamientos son los siguien

tes: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, - calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. A continuación se presenta la descripción de cada uno de ellos.

a) AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.

Se trata en este caso de un servicio urbano que comprende dos funciones: la de abastecer agua en condiciones sanitarias adecuadas para su uso y consumo, y la de alojamiento y disposición tanto de las aguas servidas como de los desechos a lugares convenientes.

Agua potable y alcantarillado están estrechamente relacionados, pues implica la existencia de un sistema constante de retroalimentación capaz de proporcionar agua en condiciones de ser usada y consumida y también el desalojo de ésta después de que fue usada, con la finalidad de mantener las mejores condiciones de salud para la comunidad.

b) ALUMBRADO PUBLICO

Comprende el establecimiento de un sistema de iluminación,

a través de la energía eléctrica, en todos los servicios públicos, pero sobre todo calles y avenidas, pues su función primordial es la de darle visibilidad nocturna a la localidad.

Evidentemente, el servicio incluye también el mantenimiento de las áreas de alumbrado público. Este servicio, como lo señala la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, no puede ser prestado por particulares.

La última consideración se refiere a que se trata de un servicio que proporciona seguridad a la población y no se limita únicamente a una necesidad ornamental o de imagen urbana; es mucho más importante que eso.

c) LIMPIA

Se encarga de la recolección de basura y de todo tipo de residuos sólidos producidos en la localidad, resultantes del conjunto de las actividades diarias que se llevan a cabo, sean éstas del hogar, oficinas, comercios, industrias, parques, hospitales, etc. con la finalidad de preservar el medio ambiente.

El servicio comprende varias actividades:

- Limpieza de calles y demás áreas públicas.
- Recolección de basura.
- Transporte de la basura a los lugares fijados por el ayuntamiento.
- Procesamiento y aprovechamiento posterior de la basura.

Este es uno de los servicios más importantes porque su inadecuada prestación provoca problemas de contaminación y de insalubridad; sin embargo, también es uno de los menos completos, principalmente porque resulta insuficiente cuando la población crece aceleradamente y cada vez genera mayor cantidad de desechos.

d) MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.

Abarca el establecimiento, la organización y el funcionamiento de las instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad. Se trata de proporcionar la infraestructura y los servicios necesarios para que las transacciones comerciales puedan realizarse en un solo lugar, permitiéndole a la comunidad

la adquisición de mercancías a precios accesibles y con diversas opciones a escoger. Sobre todo, deben ser verdaderos lugares de abastecimiento para la comunidad que permitan la adecuada distribución de alimentos básicos.

e) PANTEONES.

El establecimiento de panteones, su mantenimiento y operación constituyen otro servicio municipal que comprende la inhumación, reinhumación y cremación de cadáveres y restos humanos. El panteón, además de estar trazado adecuadamente, debe contar con zonas verdes, redes de agua, drenaje y alumbrado para facilitar las labores de limpieza, riesgo y vigilancia de las instalaciones.

f) RASTROS.

Su cometido principal es proporcionar las instalaciones adecuadas para que los particulares lleven a cabo la matanza de animales, que posteriormente serán consumidos por la comunidad, mediante los procedimientos más convenientes. Su importancia radica en que son el principal canal de distribución de carne del municipio.

g) CALLES, PARQUES Y JARDINES.

Comprende todas las acciones necesarias para el alineamiento, trazo, construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas. Debe proporcionar a la población áreas verdes y lugares de esparcimiento, incluyendo fuentes, plazas y motivos ornamentales. Este servicio requiere particularmente de la participación efectiva de la comunidad, puesto que es en ella en la que recaen las labores de conservación y mantenimiento.

h) SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO.

Son todas las actividades especiales de carácter técnico - que debe realizar el ayuntamiento con el fin de regular el orden público y el tránsito vehicular y peatonal.

La seguridad pública debe dar confianza a los actos de la autoridad con énfasis en los derechos individuales de los integrantes del ayuntamiento, protegiendo la integridad física de las personas, así como los bienes tanto individuales como colectivos.

El tránsito es la regulación normativa del libre pasaje de las personas por los medios de transporte y la vigilancia de la movilidad vehicular.

CAPITULO V.

EJEMPLIFICACION DEL CASO DE NAUCALPAN DE JUAREZ.

1. RESEÑA HISTORICA.

El origen de Naucalpan se remonta al período Preclásico inferior, 1400 años a.C., cuando los tlátilcas se asentaron en los márgenes del lago de Texcoco y de los ríos Hondo, Los Cuartos y Totilca. Hacia el año 1200 a.C., la población se extendió hacia el sur de la cuenca del Valle de México, continuando la ocupación de Tlatilco y surgiendo Atoto. Los tlátilcas, al transformarse en sedentarios, desarrollaron la agricultura con el cultivo de maíz, calabaza, chile y frijol y completaban su dieta con la caza, la pesca y la recolección.

En el año 1000 a.C. llegaron a Tlatilco los Olmecas, cuya influencia produjo avances en la cultura tlátilca y la convirtió en la más importante de la región; sin embargo, vino después un período de decadencia y sus habitantes emigraron hacia otros lugares.

Posteriormente llegaron a estas aldeas tribus chichimecas

al mando del cacique Xólotl. Este llevó a cabo una conquista pacífica, ya que casó a la gente de la realeza y a sus principales guerreros con la realeza que había quedado del antiguo Tlatilco.

Más tarde, al establecerse los aztecas en el Valle de México y extender sus dominios, conquistaron a los chichimecas, quienes pasaron a formar parte del Imperio de Tenochtitlán.

La palabra Naucalpan proviene del náhuatl y significa -- "donde hay cuatro casas": nahui, cuatro; calli, casa y pan, en, sobre.

La referencia más antigua del poblado, cuyo nombre original era San Bartolomé Naucalpan, es probablemente la que existe en un documento del Siglo XVI denominado Memorial de -- Pueblos. Se trata de un control parcial que utilizó Cortés para otorgar la Encomienda de Tacuba a favor de varios españoles y de algunos descendientes de Moctezuma en 1526.

San Bartolomé Naucalpan fue originalmente parte de Huixquilucán. A pesar de las lagunas de información que existen, se sabe que Tacuba era la cabecera de una vasta región de

encomiendas y poblaciones entre las que se reconocía Azcapotzaltongo, Capayautla, Chimalpan, Cuauhximalpan, Huixquilucán, Tecamachalco, Tlazala, Xilotzingo y Totoltepec, lugar que tras la construcción del santuario a la Virgen de los Remedios en el mismo Siglo XVI fue conocido como los Remedios.

En 1869, a 50 años del Acta Constitutiva de la Federación del Congreso Estatal, se dio a la cabecera del municipio el nombre de Naucalpan de Juárez y el rango de villa; es decir, una población mayor que la aldea, pero menor que la ciudad. Esta última categoría le fue reconocida 83 años -- después: el 28 de marzo de 1957, cuando en las 19,661 hectáreas del Municipio todavía se apreciaban los límites entre la cabecera, los diferentes barrios, los poblados, villas y ranchos.

2. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA SITUACION ACTUAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN.

Con una extensión de 160 km², el municipio de Naucalpan es uno de los municipios metropolitanos más importantes de la República Mexicana; junto con otros diez municipios más

del Estado de México forman la zona conurbada de la Ciudad de México.

a) POBLACION. A fines de los años 40's la población de Naucalpan se había triplicado (29,000 habitantes) y una década después se había casi vuelto a triplicar (85,000). Entre 1960 - 1970 su crecimiento anual fue de 12.60%, - lo que significa que en esa década la población creció más de 4 veces; es decir, para 1970 Naucalpan contaba con 382,000 habitantes, y aunque después del 70 la tasa de crecimiento haya disminuido, sigue siendo elevada y cada vez preocupa más por que significa aumento en la demanda de servicios públicos a un costo muy elevado, - existiendo cada vez menos recursos disponibles.

Siguiendo con las cifras sobre población, podemos decir que de 1970 a 1980 la población casi se duplicó, y que esta misma tendencia es la que se espera para 1990, dado que la información de 1987 muestra también un elevado porcentaje de crecimiento; en 1980 la población era de 730,000 habitantes: en 1987 se incrementó a 1,382,000.

b) DESARROLLO INDUSTRIAL. Así como el crecimiento demográ-

fico de Naucalpan ha sido impresionante, también lo ha sido el crecimiento industrial. En Naucalpan se localiza una de las áreas industriales más importantes de la República Mexicana.

El sector industrial empezó a impulsarse y a cobrar importancia a partir de la década de los 40's, aprovechando la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial y la política de sustitución de importaciones. En este desarrollo industrial pueden identificarse tres áreas: La primera corresponde al desarrollo fabril del Distrito Federal y Naucalpan. La segunda cubre parte de Naucalpan y Tlalnepantla y la tercera se ubica en Ecatepec y Cuautitlán y se extiende al valle de Toluca.

Este dinámico crecimiento industrial ha hecho de Naucalpan uno de los municipios más importantes en cuanto a la participación de la PER, que en conjunto con todo el Estado de México, supera a los Estados de Nuevo León, Jalisco y Puebla.

- c) EMPLEO. En 1970 la población económica activa (PEA) de Naucalpan era de 110,719 personas, que representaba el

11.6% de la PEA estatal, la cual estaba compuesta de la siguiente manera: 34% obreros, 28% trabajadores de servicios, 9% comercio y 4% sector agropecuario. Para 1981, según estimaciones del propio municipio, la PEA de Naucalpan aumentó a 437,773 personas; esto es, 4 veces más que la década anterior.

d) ASENTAMIENTOS HUMANOS. En Naucalpan pueden identificarse 3 tipos de zonas habitacionales.

1. Zona residencial

Hacia finales de los cuarenta se había pensado ---- crear una "ciudad satélite" dentro del Municipio de Naucalpan, que al ser concebida como unidad autónoma pretendía precisamente un crecimiento equilibrado; sin embargo, la escasa falta de proyección al futuro, que no contempló la acelerada expansión comercial de la zona, aunada a la especulación especial, ocasionaron un descontrolado crecimiento de las áreas residenciales que en un principio buscaban ubicarse lejos de la gran ciudad.

Así fué como empezaron a desarrollarse fraccionamientos cercanos a Satélite, como Boulevares, Jardines de

San Mateo, Lomas Verdes, La Florida, y muchos otros. Tan sólo en 5 años (de 1976 a 1981) el número de fraccionamientos aumentó de 29 a 70.

En estas zonas los servicios públicos municipales con que cuenta la población pueden calificarse de eficientes y en parte esto se debe a que en algunos casos ha sido importante la participación del sector privado para coadyuvar a mejorarlos.

2. Colonias Populares

Pero el acelerado crecimiento demográfico no sólo se presenta en la expansión de la zona residencial, sino que se da con mayor énfasis en las colonias populares, que hasta 1981 llegaron a 120. En ellas habitaban aproximadamente el 55 % de los habitantes del Municipio.

Lo que caracteriza a este tipo de colonias es que han crecido sin planeación. Son muy frecuentes los asentamientos irregulares, donde primero se lotifica y construye y hasta varios años después se van introduciendo paulatinamente los servicios públicos municipales, por lo que la dotación de éstos, dadas las circunstancias

mencionadas anteriormente, se ha dado de una manera más restringida, lenta y menos eficiente que en las colonias residenciales. Se ha requerido incluso la movilización de los habitantes y su participación directa tanto de mano de obra como de material. Y se está todavía lejos de cubrir la demanda de servicios públicos de esta zona, lo cual hace cada vez más evidente la pobreza.

Concretamente podemos señalar que los servicios públicos municipales que mayor carencia presentan son: La -- escasa o a veces nula pavimentación, escasez de agua, -- algunas colonias todavía no cuentan con toma domiciliaria, el exceso de basura y la falta de mercados.

3. En cuanto a la zona rural puede decirse que es prácticamente nula, ya que tanto el aumento de las zonas populares como residenciales se ha hecho a expensas de los terrenos ejidales, en perjuicio de sus antiguos dueños, a quienes se obligó indirectamente a transformar su modo de vida integrándose a las colonias populares y desplazándose de sus antiguas actividades económicas (primarias) al trabajo obrero, principalmente.

En suma, podemos decir que Naucalpan es un municipio de alta productividad y por tanto un gran generador de riqueza; el problema es que dicha riqueza se queda concentrada en muy pocas personas, las cuales son también las que tienen más facilidades de obtener los mejores servicios públicos, pues su ubicación geográfica y nivel económico les permite tener mayor participación en sus comunidades.

Al decir lo anterior tratamos de mostrar que a través de estos fenómenos es como se ha podido detectar las carencias de planeación de servicios que tiene el municipio de Naucalpan, porque al apuntar que se trata de uno de los municipios más importantes del país podría pensarse que dicha importancia distinguiría a Naucalpan de otros municipios en una forma notable tanto cualitativa como cuantitativamente; sin embargo no existe tal diferenciación, pues al igual que en muchos otros municipios, independientemente de su importancia, existen en Naucalpan condiciones de vida de muy bajo nivel que cuestionan si realmente el crecimiento económico que ha experimentado el Municipio ha venido acompañado de un desarrollo integral. En materia de servicios públicos parece que la planeación no ha dado los resultados esperados, existiendo, como ya los dijimos

antes, básicamente dos situaciones antagónicas: quienes -- tienen todos los servicios y quienes carecen de gran parte de ellos. Al primer grupo pertenecen evidentemente las zonas residenciales y otras zonas de nivel medio cuya ubicación geográfica es de fácil acceso para los servicios: son de gran importancia por sus vías de comunicación o bien están cerca de la industria. Al segundo grupo pertenecen los habitantes de escasos recursos, de los cuales una gran cantidad se caracteriza por ser inmigrantes y por establecerse en asentamientos irregulares, razón que obstaculiza el fácil acceso de los servicios, principalmente porque su costo de operación es demasiado elevado.

3) ALGUNOS INDICADORES DEL NIVEL DE VIDA EN NAUCALPAN.

Los indicadores de nivel de vida indican que Naucalpan, en 1980, se encontraba en la siguiente situación:

A) INGRESOS.

1. Tasa PEA con ingresos menores a \$ 3,611.00 = 15.89
2. Tasa de PEA que no recibe ingresos = 6.57

B) EDUCACION.

3. Tasa de población analfabeta mayor de 10 años	=	7.03
4. Tasa de población mayor de 15 años sin instrucción	=	7.11
5. Tasa de población mayor de 15 años con primaria incompleta	=	20.33
6. Tasa de población mayor de 18 años sin enseñanza media	=	51.46
7. Tasa de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	=	26.31

C) VIVIENDA.

8. Tasa de vivienda con piso de tierra	=	3.36
9. Tasa de vivienda sin agua entubada	=	5.36
10. Tasa de vivienda sin tubería de drenaje	=	13.21
11. Tasa de vivienda sin energía eléctrica	=	1.69
12. Tasa de vivienda de un sólo cuarto	=	29.10

D) SALUD

13. Tasa Bruta de mortalidad (por cada 1000 habitantes)	=	4.64
14. Tasa de PEA que labora desde menos de una hora hasta 32 horas a la semana	=	12.04

E) FINANZAS

De 1970 a 1975 se observa que las finanzas del municipio - eran sanas. Lo cual puede demostrarse a través de las cifras de ingresos y egresos municipales, que inclusive arrojaban superávit en los dos ejercicios, como puede observarse enseguida:

Ingresos y Egresos Efectivos Ordinarios.

miles de pesos

	1970	1975
Ingresos	63,542	218,707
Egresos	62,897	210,063
Superávit	645	8,644

Sin embargo, esta benéfica tendencia se ve invertida totalmente de 1980 a 1985. Desde entonces el déficit es muy elevado.

	1980	1985
Ingresos	552 104 000	7 316 000
Egresos	845 748 000	7 677 000
Déficit	293 644 000	361 000

Con los datos de población y de ingresos vamos a obtener ahora el ingreso per capita municipal para 1970 y 1980.

	1970	1980
Población	382 000	730 000
Ingresos	63 542 000	552 104 000
Ingresos per capita municipal	166.26	756.30

Cabe señalar que en 1980, los ingresos brutos de Naucalpan representaron el 22.74% del total del estado, y en 1984 el 21.33% .

4. RESUMEN

Con base en los indicadores, puede advertirse lo siguiente:

Con respecto a la educación, tenemos que los niveles de - analfabetismo son bajos, pero a medida que se trata de niveles más avanzados de educación va en aumento la tasa de población que los abandona. Así, podemos observar que mientras que el índice de población con primaria incompleta es de 20.33%, el índice de población que la ha terminado pero no ha proseguido sus estudios de enseñanza media, supera a la mitad de la población (51.46%).

Respecto de otros servicios se arrojaron los siguientes datos para 1986 (según informes oficiales).

- * Rastros: Se realizó el programa de abasto de carne a precios populares, extensivo a 42 colonias.
- * Mercados: Existen 38 mercados en operación con 4011 locatarios, 58 unidades tianguistas y 2128 puestos semifijos; lo que equivale aproximadamente -sin contar los puestos semifijos- a 1 mercado o tianguis por cada 10,000 habil

tantes.

- * Parques y jardines: 57 parques públicos en mantenimiento y se construyen 9 más: 1 - por cada 15,000 habitantes.
- * Recolección de basura: Se recogieron 1867 toneladas de basura diariamente, o sea al-go así como 1,867 kg./persona-diario.
- * Panteones: Existen 13 panteones, de los cuales 11 están completamente saturados.
- * Seguridad Pública: Existen 1433 elementos de policía; 1 por cada 650 habitantes.

El análisis de estas cifras nos permite vertir las siguientes ideas en el caso de Naucalpan: a pesar de los esfuer-zos realizados, los servicios públicos en general siguen - siendo insuficientes, ya sea por falta de recursos, por - la elevada tasa de crecimiento que presenta o por otras ra-zones. El caso es que esta situación obliga al municipio a solicitar la ayuda de los particulares para cubrir el total - de las necesidades de Naucalpan, sobre todo en lo que se - refiere a mercados, rastros, panteones y escuelas. De se--guir esta situación, este tipo de servicios irá polarizan-do cada vez más a los habitantes del municipio, quienes so

lamente podrán tener acceso a ellos cuando cubran los altos precios solicitados, o lo que es lo mismo, cada vez este -- conjunto de servicios se irá reservando a menos gente.

CONCLUSIONES.

El análisis precedente sobre "La planeación de los servicios públicos municipales: el caso de Naucalpan" me ha permitido llegar a las siguientes conclusiones.

1. A pesar de que la legislación mexicana ha realizado recientes reformas constitucionales en favor de la libertad municipal, todavía se está muy lejos de alcanzarla, puesto que el municipio sigue dependiendo financieramente de los recursos estatales y federales.
2. También por esta razón, el municipio se ve en la necesidad de coordinarse con los otros niveles de gobierno y con otros municipios para poder realizar proyectos que de otra forma no podrían llevarse a cabo. Pero esta situación tiene a su vez un lado negativo para el municipio : el de tener que adecuarse a determinadas políticas de desarrollo dictadas por la entidad federativa o el gobierno federal.
3. Situación que convierte a la planeación municipal en dependiente y que provoca que los objetivos planeados por

el municipio se cumplan sólo proporcionalmente, en tanto que se da la desviación de recursos hacia proyectos que se realizan en coordinación con otros organismos.

4. En los municipios metropolitanos, la problemática que se presenta no sólo se debe a la escasa planeación que se realiza, sino sobre todo a que en dichas entidades el proceso de crecimiento demográfico se da de una manera más - acelerada, lo que provoca que el municipio difícilmente llegue a cubrir la demanda de servicios que requiere su - creciente población. Por lo que es necesario pensar, - además de la planeación, en otras acciones que coadyuven a equilibrar la dinámica de crecimiento que experimentan estos municipios, con el fin de que en el futuro puedan propiciarse las condiciones favorables para que la población pueda resolver en forma más equitativa sus necesidades de espacio, vivienda y equipamiento.

5. El problema de la escasa planeación en general (urbana, industrial y de servicios públicos municipales) es en el caso de Naucalpan un problema eminentemente político, -- pues en lugar de haber generado las condiciones favora-- bles para que la población pueda resolver sus necesidades

de vivienda y servicios públicos, se encaminó hacia la obtención de beneficios influidos por intereses creados y fué dejando de lado las verdaderas necesidades sociales. Por ello ahora se debe buscar cambiar el rumbo de la planeación, de manera que sea posible hacer más homogéneos los beneficios sociales y realizar una planeación municipal menos dependiente y a corto plazo, que no busque únicamente -como se señaló en un principio- el perfeccionamiento de la forma en que el municipio administra y presta los servicios públicos, sino sobre todo cambie sus criterios tradicionales, ya que ahora se ha reducido a cubrir los servicios ahí donde la gente ha llegado a construir sus viviendas en una forma anárquica y -bien aprovechada por los especuladores de tierras; a esto difícilmente se le puede llamar planeación. Se necesita otro tipo de criterios que contemplen las posibilidades reales que tiene cada zona para propiciar el crecimiento, así como el límite de éste; pero sobre todo, -que termine con esas situaciones de especulación que van en contra de la planeación.

6. Si interpretamos los datos correspondientes a la préstación de los servicios públicos en Naucalpan tomando -

como base el criterio señalado al principio de la tesis de calificar como eficientes a aquellos cuya cobertura - rebase el 75% de las localidades, llegamos a la conclu-- sión de que la mayoría de los servicios pueden calificar se de eficientes; sin embargo, este criterio no precisa si las localidades están determinadas de acuerdo con el número de habitantes, porque de no ser así, puede pensar que aquellas localidades que no cuentan aún con los servicios son las que mayor número de habitantes tiene. Ni tampoco se define en las publicaciones oficiales lo que se debe entender por "Servicio Completo" y "Servicio Parcial", de manera que debe considerarse a este criterio de evaluación como incompleto.

7. Todas estas fallas a que hemos hecho referencia pueden - notarse concretamente en el caso de Naucalpan, donde podemos observar que :

- a) Existe una escasa planeación de los servicios públicos, que se hace patente sobre todo en las colonias populares que están asentadas en zonas irregulares, las cuales han crecido a ritmo acelerado en las últimas décadas, agravando aún más el problema de la insuficiencia tanto de vivienda como de servicios pú--

blicos. Esto, a su vez, es un problema originado por la falta de planeación, que no fue capaz de notar, - desde entonces, el problema del crecimiento incontr~~o~~lado provocado en gran parte por el impulso a la actividad industrial, en el cual se concreto toda la - atención sin reflexionar en las consecuencias que es te proceso desencadenaría.

- b) No es difícil pensar que en la inexperiencia en la planeación sea también la responsable de la falta - de algunos indicadores o criterios estándar que permitan hacer comparaciones de un municipio con res-
pecto a otros o bien que faciliten la interpreta-
ción de datos.

Un ejemplo de esta situación es el siguiente: cuando se dice que durante cierto año se recogieron 1869 kg/persona diarios de basura, no podemos calificar a esta cantidad de eficiente o de deficiente si carecemos de un criterio estándar base que nos indique cuál es la cantidad promedio de basura por persona que debe recolectarse diariamente.

- c) Así mismo, la planeación no debe basarse únicamen-
te en el análisis de datos cuantitativos, porque deja-

ría sin contemplar muchos aspectos sociales importantes que se refleja en una visión parcial de las necesidades de la comunidad. Sólo para poner un -- ejemplo, consideremos que en Naucalpan existen 96 -- mercados (incluyendo tianguis); pero no se está precisando si con un sólo mercado puede abastecerse -- una localidad . Si así fuera, habría un déficit de mercados superior al 25% con relación al número de localidades que existen en el municipio, y eso bajo el supuesto de que todos los mercados tuvieran el -- mismo alcance. Tampoco se está tomando en cuenta si hay colonias con más de un mercado ni qué tipo de -- colonias son las que carecen de él.

- d) Ahí donde un servicio es eficiente, los demás también lo son. Análogamente, las zonas más desprotegidas carecen de varios servicios, lo cual nos da la pauta para señalar que si la planeación municipal busca el bienestar social, entonces la planeación de los servicios públicos municipales no debe contemplarse aisladamente, sino integrada a la planeación urbana, regional o industrial, y que busque primero equilibrar las disparidades que existen

ahora para después poder avanzar conjuntamente. Es decir, la planeación se encuentra en el momento de plantear soluciones correctivas; en cuanto las logre, podrá aspirar hacia otros propósitos.

- e) Para que en Naucalpan la planeación de los servicios públicos municipales se haga extensiva hacia los sectores con más carencia de ellos, es necesario superar el aspecto teórico de la planeación que se concreta a señalar que las disparidades existen, sin llevar a cabo medidas para disminuirlas. Es necesario cambiar el rumbo de la planeación, -en este caso hacia los servicios menos accesibles para el conjunto de la población-, lo cual evidentemente sólo se logrará cuando la autonomía del municipio sea, además de legal, económica.

B I B L I O G R A F I A

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, México, 1980.

CIBOTTI, RICARDO Y SIERRA, ENRIQUE. EL SECTOR PUBLICO EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO. Siglo XXI, México, 1977.

DIAZ GARIBAY, FELIPE. EL EJECUTIVO MUNICIPAL MEXICANO: ADMINISTRADOR PUBLICO Y ENTE DE DESARROLLO, - Tesis de Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, ENEP Acatlán, UNAM, -- México, 1986.

FLORES DE LA PEÑA, HORACIO. BASE PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO, Siglo XXI, México, 1986.

GABRINO FRAGA. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa, 1985.

GOMEZ ROSALES, ANDRES. REFLEXIONES JURIDICO-HISTORICAS DEL MUNICIPIO MEXICANO, Tesis de Lic. en Derecho, ENEP Acatlán, UNAM, México, 1980.

LOPEZ GONZALEZ, NOE. LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.--
(NIVELES DE GOBIERNO) Tesis de Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, -
ENEP Acatlán, UNAM, Facultad de Ciencias -
Políticas y Sociales, México, 1981.

MARTINEZ CABAÑAS, GUSTAVO. LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL DE MEXICO. INAP-CONACYT, México, -
1985.

MONTERDE, ADRIANA. ANALISIS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES. Tesis de Lic. en Derecho, ENEP -
Acatlán, UNAM, México, 1989.

OROEZA Y LUNA. CONTADURIA Y ADMINISTRACION DEL MUNICIPIO, UNAM, México, 1984.

SAYEG HELU, JORGE. INTRODUCCION A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MEXICO, ENEP. Acatlán, UNAM, --
México, 1977

TAMAYO DIAZ, MA. DEL CARMEN. COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL, Tesis en Ciencias Políticas, UNAM, --
Facultad de Ciencias Políticas, México, 1979.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO LABOR, Tomo VII, Labor, Barcelona,
1973.

DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA. Henry Pratt F., Fondo de Cultura
Económica, México, 1949.

DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACION. ILPES.

GRAN LAROUSSE UNIVERSAL .Vol. 37, Plaza y Janés, España, 1982.

GUIA TECNICA No. 10. LA PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL. Presidencia de la Repú-
blica, Coordinación General de Estudios Ad-
ministrativos, México, 1981.

MANUAL DE PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL. INAP-BANO--
BRAS, México, 1987.

MANUAL DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES. Instituto Nacio-
nal de Administración Pública.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal.

PREMIO DE ESTUDIOS MUNICIPALES 1986. Secretaría de Gobernación, México, 1986.

TEXTOS MUNICIPALES Nº 1 . HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.
Centro Nacional de Estudios Municipales, -
Secretaría de Gobernación, México, 1985.

TEXTOS MUNICIPALES Nº 2 MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO. Centro
Nacional de Estudios Municipales, Secretaría
de Gobernación, México, 1985.

**TEXTOS MUNICIPALES Nº 3 LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL -
ARTICULO 115 Y LAS ADECUACIONES A LAS LE--
YES FEDERALES.** Centro Nacional de Estudios
Municipales, Secretaría de Gobernación, --
México, 1985.

**TEXTOS MUNICIPALES Nº 4. EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y
LAS NUEVAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES.** Centro
Nacional de Estudios Municipales, México, 1984.