

Alejandra Haro de la Torre

“La Concesión del Servicio de
Recolección de Residuos Sólidos

2011



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho

“La Concesión del Servicio de Recolección de Residuos
Sólidos Urbanos”

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de

Maestro en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta
Alejandra Haro de la Torre

Querétaro, Qro., mayo de 2011



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

"La Concesión del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos"

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Alejandra Haro de la Torre

Dirigido por:

Mtro. Oscar Rangel González

SINODALES

Mtro. Oscar Rangel González
Presidente

Dr. Eduardo Alcocer Luque
Secretario

Mtro. Gerardo Servin Aguillón
Vocal

Dr. José Fernando Vázquez Ayedillo
Suplente

Mtro. Javier Rascado Pérez
Suplente

Dr. Cesar García Ramírez
Director de la Facultad

Dr. Luis Gerardo Hernández Sandoval
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Mayo 2011
México

Resumen

Actualmente, y desde hace algunos años, existe la tendencia internacional de concesionar los servicios públicos municipales; la normatividad mexicana permite que ciertos servicios sean prestados por la empresa privada. Esta investigación consideró los servicios públicos de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos, especialmente en el municipio de Querétaro. Para este trabajo se analizó material bibliográfico, información hemerográfica, así como publicaciones electrónicas, sobre la administración pública referente a las formas clásicas de la prestación y las nuevas formas de suministrar los servicios públicos municipales. La investigación muestra que existen diversas variables, no sólo las económico-administrativas, sino especialmente de índole política, que influyen en la toma de decisión de concesionar o no. También se revisó la legislación nacional sobre el tema, en especial el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes concernientes al estado de Querétaro y al municipio del mismo nombre. De igual forma, se revisaron algunas experiencias internacionales y nacionales en la materia. Finalmente, se concluye que, si bien el servicio que se presta en el municipio de Querétaro es óptimo, es el momento de concesionarlo, ya que con los ahorros que se generen por dejar de operarlo, más el costo de la concesión misma, permitirán a la administración municipal disponer de recursos para elevar la calidad de otros servicios que son aún deficientes. Cabe destacar que un elemento que es indispensable en todas las formas de prestación de un servicio público es la participación ciudadana; además de estar contemplada en todas las legislaciones del país revisadas, las experiencias internacionales y nacionales analizadas, así lo demuestran. Todo lo anterior, teniendo en consideración la importancia del medio ambiente, en donde el municipio de Querétaro ha tenido avances importantes, especialmente en la separación de los residuos sólidos urbanos.

(Palabras Clave: Municipal, servicios, recolección, residuos, concesión, legislación).

Summary

Presently, and for some years in the past, there has been an international tendency to outsource public municipal services; Mexican law allows certain services to be provided by private companies. This study took into account street sweeping, transportation, selection, recycling and the final disposal of solid urban residue, especially in the Municipality of Queretaro. For this work, bibliographic material, information from newspapers and electronic publications dealing with public administration related to the typical ways of providing public municipal services, as well as the new ways, were analyzed. The study shows that there are diverse variables, not only economic-administrative values but especially those of the political type, that influence decision-making regarding whether to outsource or not. National legislation on the matter was reviewed, in particular Article 115 of the Political Constitution of the United Mexican States, as well as the laws of the State of Queretaro and the municipality of the same name. International and national experiences on the matter were also reviewed. Finally, it was concluded that even though services provided within the Municipality of Queretaro are excellent, it is time to outsource these services, since with the savings obtained by not operating them directly, plus the outsourcing cost itself, the municipal administration would have the resources to elevate the quality of other services which are deficient. It must be emphasized that citizen participation is an element which is indispensable in all types of providing public services. In addition, this is included in all the legislation of the country studied, as well as in the international and national experiences analyzed. All of the above takes into consideration the importance of the environment, an area in which the Municipality of Queretaro has had significant progress, especially in the separation of solid urban residue.

(Key words: Municipal, services, collection, residue, outsourcing, legislation)

*A mi familia,
por todo su amor y el apoyo siempre brindado
para hacer mis sueños una realidad.*

Agradecimientos

A Oscar Rangel González, por aceptarme para realizar esta tesis de posgrado bajo su dirección, su apoyo y confianza a mi trabajo así como su gran capacidad para guiar mis ideas han sido un aporte invaluable.

Quiero expresar un sentir de gratitud al municipio de Querétaro, en especial a la Secretaría de Servicios Públicos Municipales, pues laborar en la administración pública ha sido una enseñanza inestimable y una experiencia sumamente gratificante.

Mi sentido agradecimiento a Francisco Dominguez Servién y a José de la Garza Pedraza por la confianza y apoyo brindados para estar al frente de la Dirección de Aseo y Alumbrado Público, así como a todo el personal que integra esta dirección por los logros obtenidos, pues sin su esfuerzo, dedicación y profesionalismo no hubieran sido posibles.

Agradezco de igual manera a Juan Alberto González Arce por involucrarme en la temática del manejo integral de los residuos sólidos urbanos.

En especial, a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, a mis maestros de la Maestría y a mis sinodales por ser parte importante de este logro.

De manera especial y sincera, agradezco a mi profesor de licenciatura, José Ortiz Adame, así como a Fausto Márquez Vela, por su apoyo incondicional, valiosas aportaciones y acertados consejos para elaborar este trabajo.

*No hace falta un gobierno perfecto;
se necesita uno que sea práctico.*

Aristóteles

Índice

Resumen	i
Summary	ii
Agradecimientos.....	iv
Índice.....	vi
Introducción.....	1
I. Marco Normativo.....	7
Breve Posicionamiento Jurídico.....	9
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	11
Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	17
Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos	19
Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.....	23
Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003, Especificaciones de Protección Ambiental para la Selección del Sitio, Diseño, Construcción, Operación, Monitoreo, Clausura y Obras Complementarias de un Sitio de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial	24
Constitución Política del Estado de Querétaro.....	27
Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.....	27
Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro	31
Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Querétaro	33
Reglamento de la Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Querétaro	43
Reglamento Interior del Ayuntamiento de Querétaro.....	46
Reglamento Interior de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales de Querétaro	46
Reglamento Ambiental del Municipio de Querétaro.....	48

Reglamento de Concesiones para el Municipio de Querétaro	49
Código Municipal de Querétaro	51
II. Los Servicios Públicos Municipales	54
Breve Posicionamiento Conceptual	56
Marketing en los Servicios Públicos Municipales.....	61
Tipos de Servicios Públicos Municipales	64
Servicios Públicos que no se pueden dar en Concesión	69
Servicios Públicos en los que el Municipio puede buscar Opciones de Concesión	73
Servicios Públicos de Limpia, Recolección, Traslado, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos	84
III. La Concesión	91
Breve Posicionamiento Conceptual	94
Experiencias en el Manejo de los Residuos Sólidos Urbanos	96
Consideraciones Medio Ambientales.....	98
Economía de la Basura.....	105
Proceso de Concesión.....	107
Aplicabilidad a la Situación Actual en el Municipio de Querétaro.....	112
Perspectivas y Resultados Esperados.....	123
Conclusiones.....	130
Bibliografía	136
Referencias Hemerográficas.....	139
Fuentes Jurídicas	141
Documentos Electrónicos.....	142

La concesión del servicio de recolección de residuos sólidos urbanos

Introducción

La presente investigación, nace por inquietud de conocer el proceso que se sigue en México para la prestación de los servicios públicos municipales, en especial los servicios de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos, para lo que se eligió ejemplificar con el caso del municipio de Querétaro, Querétaro.

Durante la misma, se revisará la dinámica que siguen diferentes municipios mexicanos y de otros países para la prestación de sus servicios públicos y la forma en que se han resuelto diferentes problemáticas en la prestación de éstos, en particular, aquellos referentes al tema de interés para la investigación. Así mismo, se observará el proceso que se ha seguido en México para la concesión de diversos servicios públicos y aquellas limitantes que aún pudieran existir en el país.

Para conocer lo anterior, se dividió la presente tesis de investigación en tres capítulos, lo que permitirá comprender desde algunas teorías básicas de la Administración Pública, revisando a autores como Max Weber, Thomas Hobbes y Norberto Bobbio, hasta las actuales y modernas como el Marketing Político y cómo han influido, en especial en México, para la toma de decisiones, a fin de buscar alternativas para la clásica prestación de los diversos servicios públicos por parte del Municipio, así como los éxitos y fracasos de la opciones que se revisen.

Esta investigación se hará con base en la información bibliográfica y hemerográfica disponible sobre el tema y a la que esta investigadora tenga acceso en las diferentes bibliotecas de la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ),

Universidad del Valle de México (UVM), Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Querétaro (ITESMQ); será invaluable la información que se obtenga por los medios electrónicos como el Internet, que permitirá acceder a documentos y revistas, conferencias, periódicos, entrevistas, etc., que sean de acceso público, en especial en Querétaro y el país.

Se pondrá especial interés en cotejar de manera puntual las cifras y la información de las diferentes fuentes a la que se acceda, debido a que por la diversidad de actores y procesos puede caerse en imprecisiones y puede haber confusiones o datos que en algunos casos pudieran ser contrarios, por ello, se respetará y dará prioridad a la información pública oficial que emite el municipio de Querétaro y el gobierno del estado de Querétaro.

A fin de que la investigación cubra los objetivos previstos, se contará con la tutoría del maestro Oscar Rangel González, especialista de la UAQ en temas de Administración Pública Municipal y que profesionalmente tiene amplia experiencia en el tema que se aborda por la diversidad de ámbitos de la administración pública en los que ha laborado.

La autora de la presente tesis, es Licenciada en Relaciones Internacionales egresada de la Universidad del Valle de México Campus Querétaro (UVM), y este trabajo es la conclusión de la Maestría en Administración Pública, Estatal y Municipal, que imparte la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ). Se ha desarrollado laboralmente en diversas áreas gubernamentales, especialmente, en la Secretaría de Turismo de Gobierno del Estado y en la Secretarías de Desarrollo Social y de Servicios Públicos Municipales del Municipio de Querétaro.

Es del interés de esta investigación, conocer los elementos jurídico-administrativos que permiten a los municipios en México suministrar los servicios públicos municipales a la población, como una obligación que permite el desarrollo

integral de la sociedad y en general de las municipalidades en las que se divide el país, de ello se desprenden las diferentes modalidades en las que el servicio público puede ser prestado, como son entre otros, la privatización, la participación ciudadana y la concesión misma, la cual es la propuesta principal de esta investigación.

La hipótesis central será que la concesión del servicio público de recolección de los residuos sólidos urbanos es, en el caso del municipio de Querétaro, una opción viable para lograr una mayor eficiencia en el servicio, que no deja de contar con la supervisión de la autoridad municipal. No se omite mencionar que actualmente el servicio que se presta es de la mejor calidad y cuenta con aceptación social, sin embargo, la concesión liberaría una importante cantidad de recursos públicos que pueden ser utilizados en el otorgamiento de otros servicios a la sociedad queretana en los que el municipio presentara oportunidades de mejora.

Para comprobar dicha hipótesis, se analizará la jurisdicción mexicana en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), en especial, aquella que está relacionada con la obligatoriedad de la autoridad municipal de otorgar ciertos servicios públicos a la ciudadanía como una manera de impulsar el bienestar social y el desarrollo integral de los pueblos.

Se iniciará el análisis con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular con el artículo 115 que da a los municipios una serie de facultades y obligaciones para satisfacer las demandas de la población, así como aquellas áreas en las que no puede abstraerse de la obligación de prestar el servicio.

A partir de ello, se revisará toda la legislación y reglamentación de orden federal que hacen referencia a los servicios públicos, cabe destacar el análisis que se hace sobre la norma oficial mexicana de protección ambiental en relación con

los residuos sólidos. En todas ellas se denota la importancia que el legislador federal da a la participación de la sociedad en la implementación de los servicios públicos.

Después de este análisis se revisa la legislación que sobre el tema existe en el estado de Querétaro, comenzando por la Constitución Política del mismo y las leyes y reglamentos relacionados con el ámbito de esta investigación, haciendo un acercamiento especial sobre los servicios de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos. De este apartado se destaca que el estado de Querétaro cuenta con una legislación moderna y de vanguardia en esta materia.

Para concluir el primer capítulo, se observará la reglamentación y los ordenamientos que abordan el tema, así como el Reglamento de Concesiones para el Municipio de Querétaro, con el propósito de vislumbrar la confirmación de la hipótesis.

También es objeto de este análisis el marketing en los servicios públicos municipales, ya que desde esta perspectiva se revisará la identificación de las necesidades de la sociedad y la búsqueda de dar solución a las mismas, observando la respuesta que se logra en la ciudadanía al recibir los servicios de manera eficiente.

Evidentemente, los servicios públicos municipales son el reflejo más cercano que la gente tiene de las autoridades que gobiernan la ciudad, y por ello, toda la gama de los mismos requiere que sean llevados a cabo con prontitud, haciendo eficiente el uso de los recursos económicos en los que los habitantes están cada vez más observantes.

Se revisarán aquellos servicios en los que la legislación permite la participación de prestadores privados y aquellos en los que no es posible que la

autoridad los deje de administrar, tales como, la seguridad y la protección civil. En el caso de los primeros existe una importante cantidad de opciones que van desde el agua potable, drenaje y alcantarillado, hasta los mercados y panteones, pasando precisamente por los servicios de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos, que atañe el presente trabajo.

Especial interés tienen para esta investigación, las diversas maneras en las que se prestan los servicios públicos municipales en distintas ciudades del mundo, así como en el país, ya que en gran medida, de ello depende la propuesta que se realiza en este trabajo.

En concreto, en el tercer capítulo se propone que es el momento adecuado de otorgar en concesión la recolección de residuos sólidos urbanos, ya que actualmente, el servicio que se presta es de primera categoría reconocida en los ámbitos nacionales e internacionales y ello provoca que se pueda hacer una buena negociación, que permita la capitalización del municipio a fin de poder destinarlos a mejorar otros servicios que presentaran deficiencias.

A fin de concretar la propuesta de la investigación, se revisará el proceso de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos que actualmente se sigue en el municipio, así como la forma en que se han tratado diversas problemáticas que genera la prestación de estos servicios pues no se puede olvidar que son, sin duda, de los más cercanos a la sociedad.

Se analizará la presión económica que especialmente representa para el municipio de Querétaro prestar el servicio de recolección y las dificultades que conlleva el seguir manteniendo en ello la misma calidad, así como las opciones que se tendrían para concesionario, siempre y en todo momento teniendo muy en cuenta la participación de la sociedad, ya que se podrán observar diversos

ejemplos en los que, cuando no participa la misma, el servicio no es visto como algo propio y en diversas ocasiones es dejado de lado.

Por último, se propone también la importancia de que las autoridades municipales promuevan el acercamiento con las diversas universidades e instituciones de educación superior a fin de contar con estudios tendientes a aprovechar de la mejor manera los residuos sólidos urbanos.

I. Marco Normativo

Para iniciar una investigación que revise las prerrogativas y obligaciones del Municipio en México, así como las atribuciones del Ayuntamiento, en especial en los rubros dedicados a los servicios de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, y al conocimiento general de que “toda explicación se refiere al pasado, toda justificación al futuro”¹, es por ello que en este trabajo se tiene la necesidad de comenzar explicando, aún de manera breve, algunos conceptos básicos que justifiquen las razones para llegar a una propuesta que permita mejorar la prestación de los servicios que el municipio de Querétaro entrega a los ciudadanos, se analizan, en primer término, las condiciones que le dan vigencia a estos elementos.

En este apartado se verá la normatividad mexicana que da marco al tema, desde nuestro ordenamiento máximo que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando por las Leyes Federales. Del mismo modo se analizará la reglamentación de las Leyes Federales de referencia, y muy importante para esta investigación la Norma Oficial Mexicana de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) 083-2003. Posteriormente, se abordará la legislación estatal que tiene que ver con la temática de la presente investigación, empezando también con la revisión de la Constitución Política del Estado de Querétaro, las leyes y reglamentos estatales que tienen referencia a la temática en particular. Finalmente, en este marco jurídico se analiza de manera especial el Código Municipal de Querétaro en su artículo 63 y la reglamentación municipal que tiene relación con la investigación.

De la forma descrita es como se abordará este primer acercamiento a lo que será la investigación. Sin embargo, a pesar de la brevedad de este análisis,

¹ HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. D. F. (México): FCE, 1983. p. 235.

no se puede dejar de mencionar que la función y el sentido del Estado, está referida a valores que le dan su justificación, básicamente la legitimidad jurídica y moral, que le permiten un ordenamiento justo de la sociedad como rector de la organización y de los entes sociales, así como de los mecanismos de convivencia que le dan vida ordenada y pacífica, o como diría Thomas Hobbes en el *Leviatán*, “los hombres que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás... en la que los vemos vivir formando Estados, es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica.”²

Pero además no se puede olvidar y dejar de mencionar que la supremacía Estatal y su monopolio en la coerción y la restricción sobre sí mismo que ya hablábamos en el planteamiento que hace Hobbes, le permite en determinado momento dar cause al mandato legal, que en nuestro país tiene el legislador como representante de la soberanía popular, y con ello le permite cumplir que “el Estado está justificado en cuanto representa la organización necesaria para asegurar el derecho en una determinada etapa de su evolución,”³ que al final del camino hace que haya una mejor distribución de las riquezas, recursos y compromisos del mismo, teniendo como fin último el bienestar comunitario, y con ello provoca y justifica su razón de ser, para la organización social de los habitantes.

Durante esta investigación, se verá al Estado como el depositario del “deber de intervenir para que los derechos individuales se ejerciten de la forma necesaria para la realización de la interdependencia social y tendrá la obligación de abstenerse de violarlos, porque ello significa la violación de la solidaridad social; a su vez, los particulares no sólo tendrán el derecho de propiedad, sino la obligación de realizarlas en la medida necesaria para la intensificación de la

² HOBBS, Thomas. *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*. D. F. (México): FCE, 1992. p. 137.

³ HELLER. *Op. Cit.* p. 240.

solidaridad social.”⁴ Lo anterior se hará retomando la idea de Augusto Comte, en donde el propietario tiene la obligación de utilizar su propiedad en la medida que cumpla con la solidaridad social y el Estado ejerce la función de representante social, como vigilante de que se cumplan dichos preceptos.

Los operadores del Estado que permiten que se creen las condiciones mencionadas anteriormente, para establecerse necesitan de la maquinaria que otorga el funcionario, servidor público o lo que en su momento Max Weber mencionó como la Burocracia y el poder que ejercía o ejerce en el funcionamiento de las instituciones públicas, así como los controles que puede tener en ella, más allá de los marcados por las Constituciones, Leyes o Reglamentos de un Estado.

Breve Posicionamiento Jurídico

La administración pública para legitimarse, dispone de dos líneas de acción, “una relativa a su ubicación en el sistema de dominación que le confiere legitimidad de carácter institucional derivada del sistema político; otra referida al papel del Estado en la economía, que le proporciona una legitimidad vinculada a la generación de *outputs* o rendimientos para corregir los fallos del mercado.”⁵ La primera, en gran parte depende del sistema político y de administración así como del personal que labora en los municipios, donde lo más recomendable es que sea por medio de un servicio público de carrera, lo que permite decisiones aisladas al entorno político y sin sus habituales y periódicos intereses electorales; la segunda, se fundamenta en la capacidad administrativa para prever, generar y prestar bienes y servicios en los que falla el mercado, como son los casos de la educación y la salud.

⁴ TOVAR VARGAS, Javier. *Bienes*. Querétaro, (México): Servicios Integrales para Centros de Enseñanza, 2010. p. 77.

⁵ BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael; CARRILLO, Ernesto. *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad, 1997. p. 59.

El Estado en México, como en todas partes del mundo, basa su status en los tres elementos clásicos y fundamentales para su existencia: un Territorio, con casi dos millones de kilómetros cuadrados (1,972,550 Km.), que hacen frontera con tres países, al norte con los Estados Unidos, al sur con Belice y Guatemala; población cercana a los 112 millones de habitantes, (según el censo más reciente llevado a cabo en 2010), distribuida en 31 Estados y un Distrito Federal, subdividida en 2,441 municipios; y Gobierno republicano dividido en Ejecutivo electo cada seis años, Legislativo dividido en Cámara de Senadores (seis años) y Cámara de Diputados (tres años) y Judicial, y esa misma estructura se baja a los estados donde se elige al Gobernador cada seis años y la Legislatura Local cada tres años, en los municipios el Presidente Municipal es electo cada tres años, la misma temporalidad que el resto de los miembros del Ayuntamiento.

El Municipio tiene una personalidad jurídica definida, para la concreción de fines públicos que trasciendan la esfera del hogar, pero sin llegar a lo estatal, es en mucho la primera comunidad, después de la familia.

Uno de los que mejor lo ha explicado es el reconocido politólogo italiano Norberto Bobbio, quien en su libro sobre el Estado, Gobierno y Sociedad explica que “Desde el punto de vista de una definición formal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia; cualesquiera que sean las decisiones. Lo que no quiere decir que el poder estatal no tenga límites.”⁶

No se puede soslayar que el Derecho Público, retoma la importancia del tema y abre un amplio espacio para el estudio del Derecho Municipal, que tiene

⁶ BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México D. F.: FCE, 1992. p. 129-130.

como objetivo el estudio acucioso de la municipalidad y sus aspectos, como la fiscalidad, la administración, la prestación de servicios, el urbanismo, la planeación y la participación ciudadana y sus efectos legales.

Dichas condiciones evidentemente se cumplen en México, ya que en términos generales el Estado Mexicano tiene control sobre la hacienda pública, el ejército y marina, los bienes y recursos de la Nación, así como de su ordenamiento político-jurídico, y en términos concretos los ordenamientos públicos se cumplen por la mayoría de la población; si bien no se puede dejar de lado, la descomposición política que en años recientes se ha vivido, especialmente por el enfrentamiento que el Gobierno Federal ha emprendido en contra de la delincuencia organizada, principalmente contra los cárteles del narcotráfico, situación que se puede considerar como delicada en algunas zonas específicas del país, como Chihuahua, Baja California, Michoacán, Tamaulipas y Sinaloa, no queriendo decir que el resto del país, no tenga situaciones de riesgo; sin embargo, también debe decirse que hay Estados como Yucatán, Campeche, Tlaxcala, Aguascalientes y el mismo estado de Querétaro, que sin dejar de tener indicios de violencia, la evidencia empírica nos confirmaría que están, al menos por ahora, fuera del círculo de descomposición mencionado.

Lo anterior, permite decir que sí se cumplen los preceptos descritos por Norberto Bobbio anotados anteriormente, y estar en condiciones de hablar de la legalidad del Estado Mexicano, y su presencia rectora en el país no puede ser cuestionada.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el país, el máximo ordenamiento jurídico que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece con claridad en su artículo 115 las prerrogativas y obligaciones de los Estados y Municipios, dice de manera textual 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”⁷. Desde el origen de la actual Constitución, se establecieron dichos conceptos que reconocen la importancia de la división territorial, así como la personalidad única de cada municipio, dándole libertad para que cada estado regule la organización jurídica y política de cada uno de ellos, donde por ejemplo pueden destacarse de forma relevante los casos de los municipios eminentemente indígenas en los que se ha respetado los usos y costumbres, a fin de dar libertad para que decidan sus formas de llevar a cabo los destinos de su demarcación, claro que ello tiene más relevancia en algunos estados como Oaxaca y una connotación menor en otros como puede ser el caso de Nuevo León.

Si bien es cierto que desde su origen la Constitución Mexicana dio al Municipio ciertas autonomías, también ha venido evolucionando y cambiando el artículo 115, adecuándose a las necesidades nacionales y más específicamente a las locales. Desde 1928 se hace la primera reforma al artículo de referencia hasta completar trece reformas, la última de ellas en el año 2009, en donde se ha legislado desde el mínimo de diputados hasta las que establecen los servicios públicos municipales, todas estas reformas se han elaborado atendiendo la cambiante realidad de los municipios y su adecuación a los movimientos sociales y políticos de cada época, y como se observa, de la época más reciente.

Sin lugar a dudas, lo anterior es de gran importancia y da muestras de la sensibilidad del legislador constitucionalista, que deja a los estados y a los municipios que en apego a las normas republicanas, representativas y populares, puedan administrarse de manera libre, lo que permite que cada estado y en su caso cada municipio vea sus características propias, y con base en ello, tomen decisiones que les permitan dar una respuesta oportuna y otorgar mejores

⁷ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea]. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril de 2011, p. 74. Disponible en Web: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>

servicios a los habitantes de cada uno de ellos. Además, reconoce al municipio como el vínculo principal entre el Estado y la sociedad, permitiendo con ello que la autoridad administrativa y la sociedad tengan una interacción fácil y constante, que en definitiva, permite una atención más cercana de la autoridad a las necesidades de la gente y en teoría dar una respuesta más ágil.

Dicho artículo 115 tiene diez fracciones (las dos últimas derogadas en 1987) en las que se describen las bases conforme debe llevarse a cabo la actuación municipal. Se debe destacar que no son obligatorias para llevarse a cabo todas, es decir, que no necesariamente todos los municipios ejercen todas estas actividades administrativas, en todos los casos el estado y el municipio se ven en la necesidad de revisar las posibilidades, técnicas, administrativas, jurídicas, de personal y políticas de cada entidad y después tomar las decisiones que en estricto den mejor resultado a la ciudadanía, ya sea que las ejerza la autoridad estatal o la municipal.

La fracción primera, habla sobre el gobierno de los municipios.

La segunda, de la personalidad jurídica y el patrimonio municipal.

La tercera, establece las funciones y servicios públicos a cargo del municipio.

La cuarta, establece la libertad administrativa de la hacienda municipal.

La quinta, explica las facultades municipales.

La sexta, de la planeación conjunta de los municipios en caso de conurbación.

La séptima, del mando del Presidente sobre la policía municipal.

Y la octava, establece la representación proporcional en las elecciones de los Ayuntamientos.

Como se observa, estas atribuciones le conceden mayor autonomía y personalidad jurídica al municipio que le permiten tener un acercamiento significativo con la sociedad, a través de las funciones y servicios públicos a su cargo que constituyen las acciones que exigen por parte del ciudadano una respuesta más rápida y oportuna, y la fortaleza otorgada por la libertad administrativa y hacendaria, la planeación que permite que los municipios busquen sus propias oportunidades de desarrollo advirtiendo sus fortalezas y oportunidades únicas, hasta las cuestiones de policía y seguridad pública, todas ellas de gran trascendencia.

El interés principal de esta investigación se relaciona, fundamentalmente, con la fracción III, de las funciones y servicios públicos municipales, subdividida en nueve párrafos vinculados con los servicios más cercanos a la sociedad, siendo los servicios o acciones en las que el ciudadano exige y espera con justa razón una mejor respuesta por parte de las autoridades que prestan el servicio o ejercen las funciones administrativas, y a la letra dice:

“Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”⁸

Estos nueve párrafos vienen a dar la justificación primaria de la existencia del Estado de la cual se hablaba en el inicio de la presente investigación. Todas las funciones que se mencionan son aquellos servicios que son los más cercanos a la sociedad, son los que proporcionan un vínculo con la autoridad administrativa, por ello es importante y no se puede dejar de destacar que el legislador los haya puesto como los que debe prestar el Municipio ya que como lo establece el mismo artículo 115, “no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”⁹, y sin dudarlo son los servicios que provocan que la población justifique o repruebe la labor de un gobierno o administración.

Al final de cuentas en el territorio que ejerce su competencia el Ayuntamiento, lo que la población quiere es que su calle esté urbanizada, con alumbrado público funcionando, que los servicios de limpieza y recolección de

⁸ *Ibidem.* p. 75.

⁹ *Ibidem.* p. 74.

residuos sean eficientes, que los mercados y los jardines sean apropiados y que la seguridad esté a la altura de las necesidades de la gente.

El párrafo noveno es muy importante ya que da al legislador la facultad de decidir, de acuerdo a las condiciones territoriales y socio-económicas, así como observando las capacidades administrativas y financieras de cada municipio, la viabilidad de que preste los servicios mencionados, ya que evidentemente no sería justo ni correcto para los habitantes de determinada demarcación el que se le otorgue la facultad a entes sin la capacidad técnica o financiera de llevar a cabo determinada labor, o por el contrario que no se le permitiera al Municipio ejercerla cuando ya tiene todas posibilidades físicas, administrativas y materiales de hacerlo, si de lo que se trata es que la población tenga soluciones a estas problemáticas que claramente son las más cercanas a sus necesidades diarias, pues evidentemente no se estaría cumpliendo con el espíritu primario del constituyente permanente.

Es claro que dichas determinaciones deben de estar consensuadas entre las tres autoridades involucradas, municipal, poder ejecutivo estatal y la legislatura, ya que con base a un análisis serio de cada servicio así como de cada municipio, se pueden ir determinando los que se le den o no en responsabilidad. No se puede dejar de soslayar que en estos procesos el matiz político y su correlación de fuerzas e intereses, siempre es factor que influye en el momento de tomar las decisiones de qué facultades se pasan a los municipios y cuándo están verdaderamente preparados para satisfacer las necesidades de los usuarios.

En el estado de Querétaro en 1992, se vivió una circunstancia, en la que el municipio de San Juan del Río solicitó a la legislatura local, la administración del servicio de Agua Potable y Alcantarillado, la cual en primera instancia le fue rechazada, ya que los legisladores argumentaban la falta de recursos técnicos, físicos y administrativos para que se prestara un buen servicio por parte de la municipalidad al usuario, sin embargo, tras de ello era conocido que en San Juan

del Río gobernaba el Partido Acción Nacional (PAN) y la mayoría legislativa así como el gobierno estatal lo ostentaba el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a la postre este municipio fue el primero en el estado que tuvo bajo su administración dicho servicio al ciudadano, a través de lo que hoy conocemos como Junta de Agua Potable y Alcantarillado Municipal (JAPAM), constituida el 29 de mayo de dicho año.

La anterior no es una problemática menor, ya que poniendo como argumento el interés público y ciudadano, así como el responder a las necesidades de la comunidad, se pueden frenar dichos procesos de descentralización administrativa, o en su caso, alentarlos sin que verdaderamente exista la posibilidad municipal de hacerlo más eficaz o al menos mantenerlo como se da hasta el momento por parte del Estado, lo que estaría privando es el impulso político o detener a alguna autoridad municipal o local. Son necesarios consensos técnicos que puedan hacer evaluación estrictamente técnica cuando se otorgue un servicio a la administración de un municipio, y se recomienda un periodo de transición, en donde al municipio que solicite prestar algún servicio, se le otorgue la posibilidad, pero se pueda evaluar y verificar para en su caso confirmar o retirar la facultad, en un plazo previamente acordado.

Si el proceso es satisfactorio y cumple con las demandas ciudadanas de mayor eficacia y eficiencia de su actuación, entonces se podría declarar la capacidad plena de dicho municipio para ejercer determinada facultad o prestar el servicio en trámite, en caso contrario, la legislatura estaría en la posibilidad de regresar esta facultad al estado para que siga prestando el servicio, hasta una nueva oportunidad previamente concertada.

Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Esta Ley Federal tiene su origen en 1988, sin embargo la última reforma publicada es la de 2007, donde a lo largo de más de 200 artículos, expone de

manera muy puntual y la forma en la que el gobierno y la sociedad deben de conducirse en los asuntos de, como su nombre lo dice, la Ecología y la Protección al Medio Ambiente.

Evidentemente, esta legislación toca de manera directa para el presente análisis, ya que la limpieza, recolección, traslado, reuso y confinamiento final de los residuos sólidos, tiene relación directa con la adecuada guarda del equilibrio ecológico, en especial el artículo primero, donde se explica que es un derecho de las personas el vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, lo anterior, con base a la protección de la biodiversidad y la administración de áreas naturales protegidas, ello otorgando atribuciones diversas a los estados y a los municipios.

En los artículos 7 y 8 se revisan las atribuciones que esta Ley otorga a los estados y a los municipios; en el primero es muy importante destacar la fracción XV en la que se obliga a los Estados a promocionar la participación de la ciudadanía en la acciones de materia ambiental; en el siguiente artículo, se establece de manera precisa la correspondencia municipal en la restauración y preservación del equilibrio ecológico y en el transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disponibilidad final de los residuos sólidos que no estén considerados por esta misma Ley como peligrosos.

Los artículos 38 (bis, bis 1 y bis 2) van dirigidos de manera ex profeso, a las empresas privadas para que tengan procesos de autorregulación en la protección del medio ambiente, pero también establece la posibilidad de que tengan auditorías ya sea por organismos públicos o privados, lo anterior regulado por la SEMARNAT ya que de ella dependerán las Normas Oficiales Mexicanas que permitan la protección del medio ambiente.

Para la investigación adquieren especial importancia los artículos que contiene el capítulo de la Prevención y Contaminación del suelo que van del 134 al

144; la legislación observa la importancia de la prevención con relación a la generación de residuos sólidos y exhorta a implementar técnicas de reuso y reciclaje de los mismos, pero deja a la autoridad municipal “el funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento, y disposición final de residuos sólidos municipales. La Secretaría expedirá las normas a que deberán sujetarse los sitios, el diseño, la construcción y la operación de las instalaciones destinadas a la disposición final de los residuos sólidos municipales.”¹⁰ Sin embargo, establece que la misma Secretaría dará asesoría y colaboración a los gobiernos que lo requieran, para el mejoramiento de los sistemas anteriores.

El artículo 151 establece que los residuos sólidos catalogados como peligrosos, serán responsabilidad de quien los genera, así como informar a las diversas autoridades de los mismos, en especial a la SEMARNAT para su traslado y en su caso reuso y confinamiento final.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

Esta legislación de orden Federal fue elaborada en el año 2003 y la última reforma publicada es de 2007, por lo que a tres años se puede decir que es una Ley reciente y con contenidos actuales, lo que es importante destacar ya que, como se ha visto a lo largo de este análisis, estos son temas de una movilidad frecuente debido a la creciente dinámica de dichos servicios a nivel global.

Cabe destacar, que desde el primer artículo de esta Ley se contempla la participación social como un medio para lograr mejores resultados en la prevención y gestión de los residuos, así como permitir una mayor y mejor difusión de los peligros de los mismos, así como de los sitios en los que pudiera detectarse

¹⁰ México. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. *Diario Oficial de la Federación*, 05 de julio de 2007, p. 47.

presencia de contaminación. De la misma manera, en el segundo artículo se contempla el derecho de todas las personas a vivir en lugares con un medio ambiente adecuado, pero también se establece que lo anterior es obligación de todos los involucrados en el proceso, si bien es cierto se reconoce la responsabilidad principal del gobierno para generar los lineamientos, supervisiones y en su caso correcciones necesarias.

Por la importancia que tiene para esta investigación se reproduce el artículo cinco en sus fracciones XXIX a XXXIV que a la letra dicen:

“XXIX. Residuo: Material o producto cuyo propietario o poseedor desecha y que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, y que puede ser susceptible de ser valorizado o requiere sujetarse a tratamiento o disposición final conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás ordenamientos que de ella deriven;

XXX. Residuos de Manejo Especial: Son aquellos generados en los procesos productivos, que no reúnen las características para ser considerados como peligrosos o como residuos sólidos urbanos, o que son producidos por grandes generadores de residuos sólidos urbanos;

XXXI. Residuos Incompatibles: Aquellos que al entrar en contacto o ser mezclados con agua u otros materiales o residuos, reaccionan produciendo calor, presión, fuego, partículas, gases, o vapores dañinos;

XXXII. Residuos Peligrosos: Son aquellos que poseen alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad, o que contengan agentes infecciosos que les confieren peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes, y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio, de conformidad con lo que se establece en esta Ley;

XXXIII. Residuos Sólidos Urbanos: Los generados en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de los establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos, siempre que no sean considerados por esta Ley como residuos de otra índole;

XXXIV. Responsabilidad Compartida: Principio mediante el cual se reconoce que los residuos sólidos urbanos y de manejo especial son generados a partir de la realización de actividades que satisfacen necesidades de la sociedad, mediante cadenas de valor de tipo producción, proceso, envasado, distribución, consumo de productos, y que, en consecuencia, su manejo integral es una corresponsabilidad social y requiere la participación conjunta, coordinada y diferenciada de productores, distribuidores, consumidores, usuarios de subproductos, y de los tres ordenes de gobierno según corresponda, bajo un esquema de factibilidad de mercado y eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social.”¹¹

Sin duda alguna, todos los elementos anteriores son de singular importancia ya que dan las pautas para entender cada uno de los elementos que se tendrán que distinguir a lo largo de la investigación y que no se pueden soslayar para las propuestas que se harán más adelante.

El artículo décimo da al municipio las facultades totales para el manejo de los residuos sólidos urbanos, facultades que van desde la creación de los ordenamientos legales, hasta la prestación del servicio de manejo integral de este

¹¹ México. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. *Diario Oficial de la Federación*, 19 de junio de 2007, p. 5.

tipo de residuos, por vía propia o por gestores y en su caso otorgar autorizaciones o concesiones que cumplirán a cabalidad las disposiciones de las normas federales al respecto y deberán de ser supervisadas por la autoridad municipal.

Debe destacarse que el artículo 26 es muy importante ya que da libertad a los municipios para manejarse con amplitud en el manejo de los residuos sólidos, ya que establece que mediante un diagnóstico básico los municipios deberán precisar la capacidad y efectividad de la infraestructura disponible, a fin de que en base a ello se establezca la política local de prevención, generación y manejo de los residuos sólidos urbanos, las estrategias a largo plazo y el financiamiento de los mismos, sin embargo, no se puede dejar de destacar que, si bien esta libertad da un margen importante a cada municipio de acuerdo a sus características propias de manejar sus residuos sólidos, también lo responsabiliza del manejo correcto de los mismos, ya que evidentemente es al único que le corresponde dicha actividad.

Se debe mencionar que el artículo 35 es explícito al pedir a los tres ámbitos de gobierno que fomenten, promuevan y consoliden la participación social en esta importante actividad, a fin de que las políticas del sector sean interdisciplinarias y contengan las propuestas de los diferentes actores sociales públicos, privados y grupos académicos, en especial aquellas que vayan dirigidas a crear conciencia de respeto y fomento del medio ambiente, todo ello con un importante impulso en la difusión en los medios públicos.

Dos artículos más adelante esta Ley manifiesta la importancia de que los tres órdenes de gobierno conformen un Sistema de Información sobre la Gestión Integral de Residuos (SIGIR), que contenga la información de la generación de residuos, a fin de tener un manejo adecuado de los mismos.

Finalmente, para esta investigación, el artículo 96 establece que, con el propósito de proteger la salud y en medio ambiente, la federación, los estados y

los municipios, cada uno en el ámbito de su competencia, podrán producir programas para la reducción de residuos sólidos, tendrán una base de datos que les permitan generar planes de trabajo, así como desarrollar líneas de recolección, manejo, reciclaje, traslado y almacenamiento de los residuos sólidos.

Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

Este reglamento seguramente fue uno de los últimos actos jurídicos que tuvo el entonces Presidente Vicente Fox Quesada, ya que está signado el 30 de noviembre de 2006 y a lo largo de sus 163 artículos reglamenta la Ley General de la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Debe comentarse que para la investigación, sólo se analizarán los primeros 23 ya que en adelante se refiere a la gestión de los residuos peligrosos, los cuales no forman parte de la misma.

En relación y de manera relevante para el análisis, el artículo dos, en su fracción XIX, define lo que para este reglamento se entenderá como Relleno Sanitario, considerándose como “una instalación destinada a la disposición final de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial.”¹² Si bien es cierto que la investigación no toca de forma directa el tema de los residuos peligrosos, no se puede dejar de mencionar que este reglamento hace hincapié en que se debe impulsar la participación de todos los involucrados en los procesos de generación de residuos peligrosos, en la búsqueda de una disminución de los mismos, por lo cual se promoverá intensificar el uso de tecnologías que no los generen.

El artículo 12, explica el contenido que tendrán las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) con relación al manejo de los residuos sólidos urbanos y que serán obligatorias para su cumplimiento en los municipios, que como se ha visto

¹² México. Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2006, p. 7.

son sujeto de competencia municipal, destacable que va encaminado a fortalecer la planeación. Dos artículos adelante, el reglamento hace nueva referencia, al igual que la Ley, sobre la importancia de la corresponsabilidad en el caso del manejo de los residuos sólidos.

Las autoridades municipales están en la posibilidad de incorporar planes para el manejo integral de residuos peligrosos que se generen en lo hogares, siempre y cuando sean menores o iguales a los micro generadores, sin embargo, esto se hará en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

En el artículo 22 se explica que la SEMARNAT, junto con los estados y los municipios podrá promover los planes de aplicación nacional, facilitar el aprovechamiento de los residuos e impulsar los productos que económica, ambiental y socialmente, sean más factibles para el manejo de residuos.

Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003, Especificaciones de Protección Ambiental para la Selección del Sitio, Diseño, Construcción, Operación, Monitoreo, Clausura y Obras Complementarias de un Sitio de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial

Esta norma tiene el objetivo de señalar las especificaciones de sitio para la disposición final de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, que contendrían el diseño, la construcción, la operación, monitoreo y clausura de los mismos.

Como todas las Normas de este tipo, en los primeros apartados hace referencia a lo que se entenderá por los términos que se utilizan, algunos como residuos sólidos urbanos y residuos de manejo especial se retoman los que la Ley de Prevención y Gestión Integral de los Residuos ya contemplan y se han comentado en páginas anteriores, en relación a lo que se entenderá por

Disposición Final, que también tiene importancia para esta investigación, se entenderá como la “acción de depositar o confinar permanentemente residuos en sitios cuyas instalaciones y características permitan prevenir su liberación al ambiente y las consecuentes afectaciones a la salud de la población y a los ecosistemas y sus elementos.”¹³

El resto de la Norma revisa las especificaciones para la selección del sitio, las características de construcción, los sitios de disposición final y la clausura de los mismos, así como resalta la importancia de la coordinación con la Leyes Internacionales referentes al tema.

El numeral seis, especifica de manera puntual las pautas que se deben de cumplir para que un sitio sea viable como disposición final de residuos sólidos urbanos, entre las que destacan la distancia mínima de 500 metros del límite de la traza urbana, no estar en un área protegida, deben de realizarse los estudios geológicos necesarios que permitan detectar posibles fallas o fracturas del terreno y en su caso las evidencias de agua subterránea. El numeral siguiente determina las características ya propiamente de construcción, destacando la obligatoriedad de contar con una barrera geológica natural, garantizando la extracción, monitoreo y control del biogás, del lixiviado, y lodos, así como contar con determinadas compactaciones, de acuerdo con el tamaño y tonelaje de los residuos que ahí se almacenan, finalmente, este numeral obliga a que todo relleno sanitario debe de contar con un manual de operación, control de registro e informe de actividades.

La Norma que actualmente se está analizando, exige una compactación mínima de la basura de 300 kg/m³, que los residuos se cubran al menos una vez por semana, así como un cerco total del sitio, y explica las pautas para clausura

¹³ México. Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003, Especificaciones de Protección Ambiental para la Selección del Sitio, Diseño, Construcción, Operación, Monitoreo, Clausura y Obras Complementarias de un Sitio de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de octubre de 2004, p. 3.

lugar, en donde destaca un programa de mantenimiento de posclausura, al menos por un periodo de 20 años.

Como se ha podido observar en los párrafos anteriores, la presente Norma da las líneas de acción que deberán respetarse por parte de los tres órdenes de gobierno, cada uno en su ámbito, para la disposición final de los residuos sólidos urbanos y en su caso los residuos de manejo especial, también es importante destacar que las autoridades tienen previamente que hacer una importante labor con campañas de prevención, ya que sin ello ningún sitio de disposición final será suficiente por más que cumpla las reglas expuestas anteriormente.

Antes de concluir este apartado, no se puede dejar de mencionar que recientemente, en agosto de 2010, el municipio de Benito Juárez (Cancún), en el estado de Quintana Roo, solicitó la modificación de esta Norma a fin de poder solucionar la problemática de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, que a decir de las autoridades locales no les permite el seleccionar un relleno sanitario adecuado tomando en cuenta las características geográficas de la península de Yucatán, ya que con la normatividad vigente, en prácticamente ningún lado del territorio estatal puede construirse uno.

Desde el año 2009, se ha manifestado que el relleno sanitario con el que actualmente cuenta Cancún está rebasado y si no se modifica dicha Norma no puede hacerse la recolección de forma adecuada, la anterior es la argumentación de la empresa Domos concesionaria del servicio y por el mismo Ayuntamiento, ya que eso provoca que el servicio se haga sólo con el 25 por ciento de las unidades que deben de hacer la recolección para una población cercana a un millón de habitantes, la delegada de la SEMARNAT en el estado de Quintana Roo, ha dicho que la ciudad podría ser declarada en contingencia, debido al riesgo que corren los mantos freáticos de ser contaminados.

Constitución Política del Estado de Querétaro

El Estado de Querétaro cuenta con una Constitución Política renovada, cuya reforma fue publicada hace sólo dos años en el mismo recinto en el que hace casi cien fue votada la del país.

En el artículo 35, recoge el precepto del municipio libre contemplado por la Constitución Federal y explica que es la base de la división territorial y de organización política y administrativa básica en el estado de Querétaro. Posteriormente, describe cómo debe ser administrado, siempre con base en la Carta Magna.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro

Siguiendo este breve análisis por el ordenamiento jurídico, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro fue publicada en el periódico oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga” el día 25 de mayo de 2001, siendo su última reforma el 20 de marzo de 2009.

Sin embargo, para la presente investigación e interés de este trabajo, es a partir del artículo 27 desde donde se empieza a establecer el funcionamiento y competencia de los ayuntamientos y la organización administrativa municipal, en especial entre los artículos del 29 al 35 en donde se definen las competencias de los ayuntamientos, los derechos y las obligaciones de los presidentes municipales, de los regidores y síndicos.

En el artículo 29 de dicho ordenamiento ya establece que la administración pública municipal depende del presidente y que “dicha administración pública podrá ser centralizada, desconcentrada, y paramunicipal,

conforme al reglamento correspondiente de cada municipio”.¹⁴ Como se verá más adelante esto es de suma importancia, ya que permite al presidente municipal la posibilidad de responder a las necesidades de la población con diversos instrumentos administrativos que permitan dar los resultados más convenientes y prestar los servicios más adecuados.

En el artículo siguiente habla de las competencias del ayuntamiento, las cuales son descritas en 33 fracciones, sin embargo, para el interés de la investigación deben destacarse la IV, XII, XVIII y XXIV, que a la letra señalan:

“IV. Autorizar la contratación y concesión de obras y servicios públicos municipales, en los términos de sus reglamentos...

XII. Administrar el patrimonio del municipio conforme a la Ley y vigilar, a través del Presidente Municipal y los órganos de control que se establezcan en el propio ayuntamiento, la correcta aplicación del Presupuesto de Egresos...

XVIII. Celebrar en los términos que señala esta ley, convenios con otros municipios, con el Estado y con los particulares, a fin de coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, o para cualquier otro aspecto del índole administrativo, que se requiera de auxilio técnico u operativo...

XXIV. Aprobar la constitución y participación en empresas, asociaciones, sociedades y fideicomisos, siempre que el objeto sea el mejoramiento de los servicios públicos municipales.”¹⁵

¹⁴ México. Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. *La Sombra de Arteaga: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro*, 20 de marzo de 2009, p. 13.

¹⁵ *Ibidem*. p. 13-15.

Es evidente que este artículo reconoce la importancia de los preceptos anteriores y no deja la responsabilidad de su ejercicio a una persona, sino que hace su encargo al ayuntamiento, que como se sabe está integrado por el presidente municipal, regidores y síndicos. En ellos se establece la posibilidad de que se celebren convenios con los particulares para la prestación de servicios públicos y todas aquellas acciones o actividades que vayan encaminadas a mejorar los servicios o que ayuden a preservar el patrimonio municipal. Finalmente y de manera destacada, incluye la posibilidad de crear empresas, asociaciones y fideicomisos, para hacer más eficaz el funcionamiento de los servicios que presta el municipio a la sociedad.

Del mismo modo que el artículo anterior, el 31 establece las facultades y obligaciones del presidente municipal, en donde destacan las fracciones VIII y IX, que a la letra dicen:

“VIII. Celebrar a nombre y por acuerdo del ayuntamiento, los actos, convenios y contratos necesarios para el mejor desempeño de las funciones municipales y la eficaz prestación de los servicios, ajustándose a la normatividad aplicable...

IX. Vigilar y verificar la actuación de las dependencias municipales para cerciorarse de su correcto funcionamiento y dictar las medidas pertinentes para el mejoramiento de la administración municipal.”¹⁶

De estas fracciones es muy importante subrayar que el legislador dio la responsabilidad principal de vigilar que el funcionamiento de las dependencias municipales sea el adecuado, pero no sólo eso, sino que le da la posibilidad de que determine las medidas conducentes, a fin de corregir en los lugares que sea pertinente y si para ello necesita hacer convenios o acuerdos con entes externos,

¹⁶ *Ibidem.* p. 16.

lo faculta para que lo haga; definitivamente, el presidente municipal queda facultado para actuar a favor de mejores servicios para la ciudadanía.

El resto de los artículos comentados, hablan sobre los derechos y obligaciones de los regidores y los síndicos, las cuales se puede decir que son ordenamientos generales, sin pertinencia específica para esta temática.

Los artículos 85 al 92 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, establecen los mecanismos que deben seguirse a fin de otorgarse y recibir licencias, concesiones y permisos, todos ellos con la finalidad de hacer eficaz los servicios al ciudadano, cabe destacar que desde el primer momento se indica de una manera clara y contundente que los servicios de Seguridad, Tránsito y Vialidad, no serán objeto de concesión.

Desde el primer artículo (85) que se refiere al tema, se establece que las concesiones sólo pueden ser otorgadas por mayoría absoluta del ayuntamiento, no será nunca una decisión unipersonal y como se mencionó con anterioridad, reservando las de seguridad, tránsito y vialidad para la autoridad.

Los artículos 86 al 92, establecen las cláusulas bajo las cuales se otorgarán las concesiones, como el acuerdo previo del ayuntamiento, las condiciones de garantía, los requisitos exigibles, así como los procedimientos en caso de controversias. Dichos artículos establecen que no podrá otorgarse ninguna concesión a miembros del ayuntamiento o titulares de dependencias u organismos de la administración pública estatal o municipal, sus cónyuges o parientes consanguíneos; finalmente, este grupo de artículos terminan mencionando las razones por las que expire o se puede revocar una licencia o concesión y en su caso la renovación.

El anterior articulado es importante de tener en cuenta, ya que establece de forma muy clara y concisa cómo es que debe otorgarse una concesión, licencia

o permiso, y cuál es la actuación de cada uno de los miembros del ayuntamiento, sus deberes y facultades, buscando como finalidad única el mejor servicio a la ciudadanía, pero además tener la mayor transparencia en su otorgamiento. Evidentemente, algo que se debe rescatar y no dejar de lado, son los supuestos por los que se termina, donde se contempla la caducidad y especial atención merece la revocación, que viene claramente explicada y los supuestos por los cuales se daría.

En honor a la transparencia y rendición adecuada de cuentas, debe destacarse el artículo 87, que establece las limitantes para el otorgamiento de licencias, permisos y concesiones.

Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro

Se puede decir que ésta es una de las Leyes más recientes en la temática a nivel nacional, ya que fue publicada el 31 de julio del 2009, lo que evidentemente la hace estar en vanguardia a lo largo de sus 204 artículos.

Es un instrumento que desde su inicio menciona que las autoridades responsables de la gestión ambiental son, las estatales a través de la SEDESU y los municipios, y a estos últimos les corresponde: prevenir, formular, conducir, preservar, restaurar, el equilibrio ecológico y proteger el medio ambiente dentro de su territorio.

La Ley le otorga a los municipios la posibilidad de expedir programas de ordenamiento ecológico, crear de manera conjunta con el Gobierno del Estado áreas naturales protegidas y la difusión en dicha materia a fin de lograr los mejores niveles en la prevención, en la consolidación de los proyectos y programas establecidos y, en su caso, en la restauración.

El artículo 13 es importante ya que contempla la participación de la sociedad en los planes programas y proyectos que tengan contemplada la preservación del medio ambiente, y en dicho ámbito, es indudable la importancia que tiene el municipio como el promotor más cercano ante la población y así mismo se reconoce que este ente gubernamental es el responsable en primera instancia de preservar, y en su caso, restaurar el equilibrio ecológico, así como de la regulación necesaria para los asentamientos humanos y las gestiones de protección al ambiente que se hagan dentro de las empresas, obviamente dentro de la circunscripción territorial que le corresponde.

El artículo 66 reconoce a la educación como uno de los baluartes de la protección ambiental. Así mismo, en artículos posteriores la Ley establece que el municipio sólo actúa como colaborador del poder estatal en los temas relacionados con las áreas naturales protegidas, pero acompañará todo el proceso de la declaratoria y el aprovechamiento que de ella se haga.

Se contempla asimismo la participación municipal en las declaratorias que haga el Estado con relación al uso del suelo y la contaminación del aire y el control de la contaminación atmosférica, así como la contaminación del agua, si bien es cierto que la Ley le otorga la facultad al estado para llevar a cabo dichas actividades, contempla la participación municipal ya que como se ha dicho en otras ocasiones, es el gobierno más cercano a la población y por ende el que más acercamiento tiene a la misma.

En relación a la contaminación del agua, el artículo 140 fracción II faculta a los municipios para actualizar el registro de descargas de las redes de drenaje, observar las normas mexicanas de descargas y el reuso, y evitar las descargas agrícolas e industriales a las redes de drenaje de los centros de población, así como el vertimiento de residuos sólidos a los cuerpos de agua, es importante destacar que es una facultad, que los municipios pueden aceptar o no, como sucede actualmente con el municipio de Querétaro.

El artículo 157 explica que las autoridades municipales regularán la separación de los residuos sólidos, su manejo y disposición final, así como su reuso y reciclaje, pero será la Secretaría de Desarrollo Sustentable (SEDESU) la que establezca los métodos y parámetros que deben de seguirse para prevenir la contaminación. El artículo 159 establece que “Es facultad de los municipios del Estado, prestar, autorizar, licenciar, contratar o concesionar de conformidad con la normatividad aplicable y con la opinión de la Secretaría, los siguientes servicios...

I. El manejo de residuos sólidos urbanos y de manejo especial; y

II. El acopio de materiales no peligrosos para reuso, tratamiento, y/o reciclaje y el composteo de materia orgánica.”¹⁷

Finalmente, la Ley establece que en coordinación con los municipios se buscará evitar la quema de residuos en zonas de bienes común, así como impulsar las técnicas, métodos y sistemas para que la materia orgánica sea separada desde su origen y sometida a procesos aerobios para la obtención de abonos orgánicos.

Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Querétaro

Este ordenamiento estatal data del 2004 y da las disposiciones legales por medio de las cuales se rige la prevención y gestión de todos los procesos relacionados desde la generación hasta la ocupación y destino final de los residuos que se generan en el Estado, que estará bajo las funciones de la SEDESU. En un primer momento, debe destacarse la importancia que se le da a

¹⁷ México. Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro. *La Sombra de Arteaga: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro*, 31 de julio de 2009, p. 49.

la educación y a la participación social en este sector ya que con base en ello se pretenden lograr mejores resultados para el beneficio colectivo.

El artículo octavo de este ordenamiento da, en sus XIX fracciones, las directrices principales en las que se basará la gestión de los residuos. Desde las primeras fracciones deja a la característica de cada municipio, sin embargo, no deja de ser muy puntual en que deben de ser opciones ambientalmente eficientes y viables económicamente, pero principalmente socialmente aceptables. Con relación al manejo de los residuos, se reconoce que éstos son cambiantes y que corresponden de manera proporcional al crecimiento de las poblaciones y de las actividades económicas.

Las fracciones tres a la seis, se acercan a la temática del manejo en relación a los costos y a los riesgos de los residuos, al reciclaje, y de manera especial, a la prevención y generación de los mismos; esta Ley explica que se demandan cambios en los insumos, procesos de producción, bienes producidos y servicios y de forma especial en el consumo de la sociedad, lo que evidentemente implica el involucrar a todos los actores sociales. Del manejo y reciclaje se observa que el ordenamiento explica que el primero depende en gran medida del volumen y la frecuencia, así como del tipo de productos de los que se esté hablando y de los precios de los materiales, del mismo modo explica la importancia de los riesgos existentes en la liberación al aire de contaminantes.

Es importante destacar para la investigación, las fracciones séptima y octava, ya que hablan de la importancia de identificar las áreas apropiadas para el manejo de residuos y la ubicación de la infraestructura, así como la armonización y la vinculación en las políticas de residuos sólidos urbanos y las del ordenamiento territorial y ecológico, con el propósito de tener un servicio efectivo, así como de la sistematización en la información que se da a la sociedad, para el manejo adecuado y oportuno de los residuos.

La formulación de planes de trabajo y proyecciones estratégicas para la prevención y manejo adecuado de los residuos es muy importante, ya que ello nos permitirá reaccionar de forma adecuada a los crecimientos y alternativas que va generando la misma dinámica en la generación y confinamiento de los residuos, de la misma manera prevenir el costo del servicio y sus posibles implicaciones económicas en la tesorería de la administración municipal por la prestación del servicio o revisar las opciones financieras pertinentes.

El resto de las fracciones de la XI a la XIX, destacan y explican la importancia del manejo adecuado y eficiente de los residuos, los incentivos para el reciclaje, así como el confinamiento y disposición final de los residuos, y algo muy importante, su reciclaje para aquellos que económica y técnicamente sea factible, destacando los sistemas de gestión que deben de instrumentarse desde los procesos de producción, a fin de favorecer los productos que tengan un mayor reaprovechamiento.

No es posible dejar de destacar la importancia que esta Ley le otorga a la planeación en todo el proceso, ya que desde la producción de artículos que generen menos residuos o que de manera posterior sean más aprovechables, hasta la planeación a través de la participación de particulares en todo el engranaje y, por último, en su confinamiento definitivo, hacen que sea una legislación que sea vista con perspectiva positiva ya que la planeación provoca que el manejo integral de los residuos sea eficiente y eficaz.

Continuando con el análisis de la Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos, los artículos del 12 al 15 hablan de los aportes económicos que pueden generarse, destacando en particular los siguientes:

“Artículo 12. La Secretaría, en coordinación con las autoridades competentes, evaluará, desarrollará y promoverá la implantación de instrumentos económicos, fiscales, financieros o de mercado, que incentiven la prevención de la

generación, la separación, acopio y aprovechamiento, así como del tratamiento y disposición final, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial. Entre este tipo de instrumentos incluirá los relativos a los sistemas para el cobro del servicio de recolección y manejo de los residuos, siguiendo los esquemas de pago variable en función del tipo de generadores, el volumen y características de los residuos.

Artículo 13. La Secretaría promoverá la aplicación de incentivos para alentar la inversión del sector privado en el desarrollo tecnológico, adquisición de equipos y en la construcción de infraestructura para facilitar la prevención de la generación, la reutilización, el reciclaje, el tratamiento y la disposición final ambientalmente adecuados de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial.”¹⁸

Se quieren señalar estos artículos ya que la Ley prevé la posibilidad de incentivar la participación privada en todos los pasos del trabajo con los residuos en el estado de Querétaro, desde apoyos fiscales que no dejan de ser significativos, aunque a propia consideración se dejen de percibir recursos importantes para el Estado, hasta aquellos mecanismos que el mismo mercado va generando, como pudiera ser la participación de capital privado en la recolección, traslado, reciclaje y confinamiento definitivo, que siempre puede ser más redituable a la administración pública del estado y sus municipios, evidentemente claro está, atendiendo a reglas claras y compromisos previos entre lo público y lo privado.

Por lo anterior, se cree de fundamental importancia los artículos anteriores y sin duda, se estará regresando a ellos a fin de instrumentar mayores elementos en esta investigación.

¹⁸ México. Ley de Prevención y Gestión Integral de los Residuos del Estado de Querétaro. *La Sombra de Arteaga: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro*, 20 de febrero de 2004, p. 360.

La sección cuarta de esta Ley involucra los asuntos de la educación y la difusión, en los cuales se hace especial énfasis en la promoción que la SEDESU debe de hacer por todos los medios educativos, formales e informales, que permitan reducir la generación de residuos y promover la adopción de medidas que permitan su recolección y reciclaje, se obliga a las escuelas con jurisdicción en el estado de Querétaro a que instalen contenedores especiales que contemplen la separación de residuos.

Los artículos 19 y 20 contemplan la importancia y los canales mediante los cuales va a llevarse a cabo la participación social, lo cual se considera por demás importante ya que evidentemente no existe ninguna actividad en la que sin el concurso de la sociedad pueda llevarse a cabo de forma eficaz. Se contempla que tengan participación en programas pilotos, demostraciones, la creación de empresas que permitan a las actividades de segregación o pepena pasen a sectores formales de la economía, además para la capacitación y la generación de los elementos necesarios para que lleven a cabo actividades de participación social.

En los artículos 21 al 32 se abordan fundamentalmente los temas sobre información básica de lo que son los residuos sólidos, su clasificación, los planes y programas dirigidos especialmente a la prevención y la búsqueda de minimizar la generación de los mismos, evidentemente todos ellos son temas de trascendental importancia, sin embargo, se debe destacar la valoración que se da a la planeación, que deben ser hechos de manera coordinada entre la SEDESU y los municipios y es que efectivamente entre más y mayor planeación hagamos serán cada vez mayores las posibilidades de ser exitosos, en especial en la temática que se está abordando y en la minimización de los residuos sólidos.

Los sistemas de manejo ambiental, que tienen como objetivo fundamental el prevenir y en lo posible evitar la generación de residuos, así como la obligación de los organismos gubernamentales de implantarlos, tienen especial observancia

en los artículos que van del 33 al 41, en especial el 37 y 39 que se refieren expresamente al diseño, instrumentación y evaluación de las políticas preventivas y correctivas para el adecuado manejo integral de los residuos sólidos, así como su reciclaje, reutilización y disposición final, ambientalmente adecuados; destacable es la reiteración que la Ley hace de la educación para avanzar en estos rubros, y es que efectivamente, como en todos los aspectos de la vida, la educación encaminada a la prevención es lo que mejores resultados da a la larga, evitando con ello un sinnúmero de acciones correctivas o hasta disciplinarias y con ello una incalculable cantidad de recursos económicos.

Especial atención observa la legislación para los residuos de manejo especial y la responsabilidad que nunca pierde la persona física o moral que la genera, ya que al ser una problemática para la sociedad, debe tenerse especial cuidado en su recolección y manejo incluso durante su reciclado si es que lo hubiera, de hecho se contempla que haya un pago especial por la recolección de dichos productos; además, se hacen una serie de apreciaciones sobre la conducta que deben de seguir los habitantes del estado sobre la disposición y el tipo de productos que pueden o no pueden desecharse en la vía pública y en los depósitos existentes para ello, así como el respeto que estos depósitos deben de tener por parte de los anunciantes; del mismo modo, se mencionan las obligaciones que deben seguirse, especialmente los generadores que necesitan un manejo especial por parte de los recolectores, donde se establece que debe de haber planes y programas para su recolección adecuada y eficaz confinamiento y en su caso reutilización o reciclaje.

Según se indica en el artículo 44, el arrojar desechos sólidos a la vía pública, el depositar animales muertos, quemar a cielo abierto, extraer de los botes colectores en sitios no autorizados, establecer o fomentar depósitos clandestinos, mezclar residuos sólidos urbanos y de manejo especial, así como todo acto u omisión que contribuya a la contaminación, serán objeto de sanciones de acuerdo con lo que se establezca en la Ley que se analiza. De igual forma, el

artículo 45 instruye a los generadores de grandes volúmenes y de manejo especial que se inscriban ante las autoridades municipales correspondientes, sin embargo se debe hacer notar que en esta Ley no se menciona la cantidad que determina lo que es un gran volumen en la generación de residuos, del mismo modo cuales son catalogados como residuos de manejo especial, si bien habría que remitirse a la Ley de ingresos municipal.

El Título Quinto de la Ley que se analiza trata de los Servicios de Limpia, señalando de entre su articulado por la pertinencia a esta investigación, los siguientes:

“Artículo 55. El servicio de limpia comprende las siguientes etapas:

I. El barrido de áreas comunes, vialidades y demás vías públicas;

II. La recolección y el transporte de residuos sólidos urbanos o de manejo especial a las estaciones de transferencia;

III. El almacenamiento temporal de residuos sólidos urbanos o de manejo especial, en las plantas de selección de los materiales contenidos en ellos para su envío a las plantas de composteo, de reutilización o reciclaje, o de tratamiento térmico; y

IV. La disposición final de los residuos sólidos

Artículo 56. La prestación del servicio de limpia podrá concesionarse en las etapas a las que se refieren las fracciones II a IV del artículo anterior, de conformidad con esta Ley y demás ordenamientos jurídicos aplicables. En cualquiera de los casos el manejo que se haga de los residuos sólidos urbanos o

de manejo especial, deberá ser ambientalmente efectivo, de conformidad con esta Ley y demás ordenamientos que resulten aplicables.”¹⁹

El artículo 57 establece de manera puntual cómo debe ejercerse el servicio concesionado, de inicio solicita al que la ejerce que tenga un seguro de responsabilidades y el establecimiento de indicadores que evalúen su desempeño.

El artículo 59 explica que para la prestación de los servicios de limpia deben de observarse los lineamientos del Programa para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y Residuos de Manejo Especial del Estado de Querétaro y la metodología que debe de seguirse para seguir dicho programa. Los siguientes artículos van encaminados a explicar lo que se entenderá como separación y recolección de residuos, lo cual a decir de esta Ley el municipio debe de ser promotor constante de la separación de residuos sólidos, así como los residuos de manejo especial.

Capítulo especial obedece a los asuntos relacionados con el aprovechamiento de los residuos sólidos y de manejo especial, donde se explica de forma puntual lo que cada uno de los actores involucrados en el proceso tienen la obligación de hacer, todo con la coordinación de la SEDESU, recalcando de manera especial la composta y el tratamiento térmico de los residuos de manejo especial, de igual manera es de destacar la consigna que hace sobre el uso de los rellenos sanitarios, que será la última opción, después de que se hayan agotado las posibilidades de aprovechar los residuos, con lo que se busca que la utilización del relleno sea sólo para lo estrictamente necesario como disposición final de los residuos sólidos urbanos.

Para el estudio es por demás importante resaltar los artículos 93, 94 y 95, que contemplan la intervención de los particulares en el manejo de los residuos.

¹⁹ *Ibidem.* p. 369.

En primer término explica la intención de regularizar el sector informal existente en la pepena que existe en el manejo de los residuos, posteriormente establece cuatro tipos en el manejo de los centros de almacenamiento de residuos:

I. Centros de acopio.

II. Prestadores de servicios de traslado o acarreo de residuos.

III. Comercializadores.

IV. Empresas recicladoras.

Se debe hacer notar que en particular el municipio de Querétaro, que es el objeto principal de este estudio, cuenta con una planta de separación de residuos sólidos urbanos cuya finalidad es la selección de los materiales valorizables, y que busca impedir la existencia de la pepena bajo el programa “Separemos la Basura” que hace la primera separación en los hogares y, posteriormente, se pasa directamente a la planta, lo que evita que llegue directamente al relleno sanitario e intenta maximizar el ciclo de vida de este sitio de disposición final.

Esta parte establece las superficies y montos que cada manejo puede llegar a tener, así como los traslados que deben de hacerse de los residuos y los lugares de confinamiento final. El artículo 95 habla sobre los términos en los que una empresa interesada en prestar los servicios de reutilización o reciclaje de los residuos sólidos debe de obtener su registro, para ello se les pide que estén ubicadas en una zona de suelo de uso industrial, cumplan con las normas oficiales en la materia, operar de manera adecuada ambientalmente hablando, tener programas de prevención, tener personal capacitado y en constante actualización, finalmente que se garantice que al cierre de operaciones las instalaciones utilizadas, estén libres de residuos y no presenten niveles de contaminación

riesgosos, todo lo anterior debe de ser revisado por el reglamento que sea aprobado para este caso, el cual se verá más adelante.

No se puede dejar de mencionar que esta Ley hace referencia a las responsabilidades civiles que tiene un persona que genera residuos que requieren un manejo especial, así como las acciones que debe de implementar a fin de evitar contaminar los sitios o dañar a las personas y en última instancia el reparar los daños. Es de destacar la importancia que se le da a las obligaciones para mantener la salud de las personas y el cuidado del medio ambiente, mediante el aseguramiento en el manejo de los residuos que representen riesgos, analizándose desde la prevención hasta la posible clausura o suspensión de actividades, pasando por las multas o arrestos, de quienes infrinjan la normatividad.

Así mismo, y para terminar este articulado, habla sobre la expiración de las licencias, las cuales tienen un carácter renovable, pero en caso de llegar a su limite y no existiera la renovación, se considerará como si no existiera el permiso, no puede concluirse el análisis de esta Ley sin hablar de las reparaciones de daño en donde se contempla la responsabilidad solidaria de la autoridad.

Antes de terminar el análisis de esta Ley Estatal de Prevención y Gestión de Residuos, es necesario acotar que el pasado 26 de marzo de 2010 la Legislatura estatal desechó la Ley de Manejo Integral de Residuos que había sido aprobada por la Legislatura anterior desde febrero de 2009 y que sustituiría a la actual Ley de Prevención que se ha comentado, ya fue observada por el Gobernador del Estado José Eduardo Calzada Rovirosa y los Diputados argumentaron fallas jurídicas en su composición.

No se puede pasar por alto esta decisión ya que como se ha visto en otros casos, los tiempos y determinaciones políticas influyen en algunas decisiones que deberían de ser estrictamente técnicas, si bien en este caso el diputado presidente

de la Junta de Concertación Política Ricardo Astudillo Suárez, explicó que hace referencia a la Ley de Estatal de Equilibrio Ecológico, ya derogada, lo cual la hacía incompatible con los tiempos actuales.

Reglamento de la Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Querétaro

Esta Ley tuvo que esperar dos años a que se elaborará y aprobará su Reglamento, ya que como se pudo observar la Ley data del 2004 y el Reglamento fue publicado hasta marzo de 2006, en donde a lo largo de sus 66 artículos especifica lo relacionado con dicha Ley.

Este Reglamento empieza de una manera que se considera relevante ya que pondera desde el artículo 5 la prevención y la reducción de residuos sólidos urbanos como algo básico y fundamental, y para lo cual se debe contar con todos los elementos técnicos, educativos e informativos que la SEDESU y los municipios puedan poner a disposición de los ciudadanos, así como la valorización y reciclaje de los residuos, pero además en el artículo 11, hace hincapié que la participación social es necesaria y será promovida por las autoridades. Para ello, los dos órganos de gobierno mencionados, deberán desarrollar un programa de manejo integral de residuos que incluya desde un diagnóstico, hasta medidas de recolección y clasificación, pasando por los planes de ordenamiento ecológico y la adecuación de tecnologías adecuadas, así como la asistencia técnica necesaria.

El artículo 16 hace la clasificación de los residuos sólidos urbanos:

“I. Orgánicos.

- a) Putrescibles
- b) De lenta degradación

II. Inorgánicos

- a) Papel, cartón, productos de papel;
- b) Textiles;
- c) Plásticos;
- d) Vidrios;
- e) Metales ferrosos;
- f) Metales no ferrosos;
- g) Madera, y
- h) Otros.”²⁰

Lo anterior ya da un panorama muy claro de los productos y de las tipologías de los mismos que existen para el estado y los municipios y con base en ello en los capítulos subsecuentes se procederá a su tratamiento, del mismo modo en el artículo 17 se especifica como deberán manejarse los residuos de manejo especial y los llamados residuos de consumo.

Finalmente, en esta área del Reglamento, en el artículo 18 se contemplan las características de los generadores que se subdividen en:

“I. Macrogenerador: Persona que como resultado de sus actividades produzca residuos sólidos urbanos o de manejo especial en cantidades iguales o superiores a 100 toneladas en peso bruto total al año.

II. Gran generador: Persona que como resultado de sus actividades produzca residuos sólidos urbanos o de manejo especial en cantidades iguales o superiores a 10 toneladas e inferiores a 100 toneladas de peso bruto total al año.

²⁰ México. Reglamento de la Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Querétaro. *La Sombra de Arteaga: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro*, 10 de marzo de 2006, p. 6.

III. Pequeño generador: Persona que como resultado de sus actividades produzca residuos sólidos urbanos o de manejo especial en cantidades iguales o superiores a 400 kilogramos e inferiores a 10 toneladas en peso bruto total al año.

IV. Microgenerador: Persona que como resultado de sus actividades produzca residuos sólidos urbanos o de manejo especial en cantidades inferiores a 400 kilogramos en peso bruto total al año.”²¹

Lo anterior es muy importante ya que se establece de manera clara cuales son los límites que la SEDESU y los municipios tienen para el otorgamiento en el servicio de recolección, traslado, uso y reuso y confinamiento final de los residuos sólidos urbanos.

El artículo 29 establece las prohibiciones a las que la sociedad y las autoridades están sujetas en la prestación de los servicios de recolección de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, en concreto queda prohibido disponer de los residuos de manera tal que cause daño al medio ambiente, así como depositar los residuos en los destinos distintos que están previstos por el reglamento, y en general todo aquello que contravenga lo dispuesto en este ordenamiento con relación a la recolección, traslado y confinamiento final de los residuos sólidos urbanos, haciendo la aclaración que aquellos residuos generados por los grandes generadores y los de manejo especial, deberán ser manejados en todo momento por separado de los dispuestos por los servicios públicos o privados que establezcan contratos para su recolección.

El resto del articulado establece de manera precisa la relación que debe de seguirse con los grandes generadores de residuos sólidos, así como la elección de los terrenos para la construcción, funcionamiento, modo de trabajo, evaluación y en su caso cierre que deben de mantener los rellenos sanitarios, así

²¹ *Ibidem.* p. 7.

como la obligatoriedad de establecer planes de trabajo para estas actividades los cuales deben de tener una periodicidad y poder ser evaluados.

El artículo 57 establece que el gobierno del estado y los municipios deben utilizar en la medida de lo posible insumos de bajo impacto ambiental que sean fácilmente desechables y que no sean voluminosos, que su reuso no implique un proceso costoso, que tengan un alto nivel de reciclaje; lo anterior con el objeto de que desde el mismo sector gubernamental se den las pautas a seguir por la población, a fin de lograr de manera conjunta la disminución de los residuos sólidos urbanos.

Reglamento Interior del Ayuntamiento de Querétaro

Para el objeto de este estudio, el Reglamento Interior del Ayuntamiento de Querétaro que data del año 2001 no tiene mayor trascendencia, sin embargo, es de mencionar que establece las generalidades de la forma en que debe de conducirse el ayuntamiento para su accionar y representación de los intereses de los habitantes del municipio, buscando siempre mantener los principios e ideales de la eficiencia, eficacia, claridad, calidad y empeño para lograr una oportuna administración municipal.

Reglamento Interior de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales de Querétaro

Este Reglamento fue recientemente modificado en sesión de cabildo y fue publicado en la Gaceta Municipal el 10 de diciembre de 2008, cuenta con 32 artículos que establecen las normas y pautas que la Secretaría mencionada debe de seguir a fin de llevar a cabo sus acciones.

En el artículo 3 se mencionan las actividades que tendrá la Secretaría bajo su cargo; alumbrado público, mercados y centros de abasto, rastros, operación de

panteones, limpia, calles, parques, jardines y su equipamiento. En el artículo subsiguiente se menciona la manera en la que pueden prestarse los servicios mencionados, que pueden ser municipio, federación; municipio, estado; intermunicipal, municipal o concesionadas en su totalidad o municipio, particulares. En estos últimos casos el municipio tiene la obligación de supervisar que los concesionarios cumplan con los servicios eficientemente.

El artículo 8 habla sobre las obligaciones y facultades de la Dirección de Aseo y Alumbrado Público, entre las que destacan, el coordinar y definir la estrategia y operación del manejo y recolección de los residuos sólidos, así como evaluar, documentar e informar, los servicios concesionados de recolección de residuos. El artículo 9 determina las obligaciones y facultades del departamento de Aseo Público, el cual tiene entre sus funciones más relevantes el programar la operación de los servicios de limpia, operar la recolección de residuos sólidos y fomentar la participación de la sociedad en estas actividades.

Es importante destacar que los artículos 30 y 31 explican las infracciones y en su caso las sanciones que la Secretaría puede aplicar de carácter administrativo, sin perjuicio de las que pudieran corresponder a delitos.

En el caso del servicio de limpia, se especifican las infracciones a partir de la fracción quinta y hasta la vigésimo sexta del artículo 30, que entre las más destacadas se pueden reseñar: el no cumplimiento con lo contratado en las concesiones, omitir el pago a derechos correspondientes por la prestación de servicios, no sujetarse a los lugares y horarios de recolección, no conservar limpias las áreas verdes del municipio, no contratar servicio especial de recolección cuando así lo requiera, arrojar o abandonar residuos sólidos urbanos en la vía pública. Las sanciones están especificadas en el artículo 31, en ellas proceden desde la amonestación y la multa de 1 a 500 días de salario, hasta la clausura temporal o definitivas, el retiro de la concesión, reparación del daño o servicios a la comunidad.

Es fundamental lo anterior ya que esto permite a la Secretaría de Servicios Públicos, tener elementos para en determinado momento, solicitar a los concesionarios o a la ciudadanía en general a cumplir con las normas y reglamentos que permiten tener un mejor servicio de limpieza en nuestra ciudad, si bien no sanciona, como anteriormente podía ocurrir, con el Reglamento de Limpia y Aseo Público.

Reglamento Ambiental del Municipio de Querétaro

El reglamento que a continuación se analiza contiene 45 artículos y fue publicado en la Gaceta Municipal el 12 de agosto de 2009, lo cual permite que se hable de un instrumento moderno y actualizado. Se considera que el presente ordenamiento es importante ya que como se ha visto en anteriores leyes y reglamentos, la preservación, cuidado e importancia que se le da al medio ambiente es de mucha relevancia, y evidentemente la recolección, traslado, reuso y confinamiento de los residuos sólidos urbanos, es un tema muy vinculado.

En el artículo 3 establece que el establecimiento, protección, conservación y preservación de áreas naturales protegidas, serán consideradas como de utilidad pública. Seis artículos más adelante establece que, la Dirección de Ecología Municipal, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Sustentable Municipal (SEDESUM) será la encargada de elaborar el diagnóstico Municipal y emitir los dictámenes del tema en los que participe o le sean solicitados por otra instancia, esto hace que en relación a la temática se convierta en la Dirección que en coordinación con la de Ecología municipal, dará la pauta a seguir para los rellenos sanitarios y el tratamiento de los residuos sólidos urbanos.

También es importante destacar que entre los artículos 12 y 16 se destaca la importancia de la planeación medio ambiental y la participación social, lo cual es importante destacar ya que se considera que casi no hay otra actividad en la que

sea más relevante el que la sociedad se involucre y haga propuestas, planes, proyectos y todo lo que este a su alcance a fin de preservar el medio ambiente, todo ello impulsado desde la Dirección de Ecología.

No se puede dejar de mencionar, que el Reglamento Ambiental no contempla sanciones, lo que provoca que no tenga la posibilidad real de llevar a cabo los postulados que emitan en bienestar de la población del municipio, se considera que es necesario que haya una reforma o un aduno que permita a la Dirección de Ecología o a la Secretaría de Desarrollo Sustentable Municipal, sancionar a los infractores de las determinaciones de la autoridad, además de que en ello limita la acción de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales, que en su Reglamento sí tiene dicha capacidad, pero como se vio la Dirección de Ecología sería la normativa en esta área.

Reglamento de Concesiones para el Municipio de Querétaro

Desde el inicio de la investigación se ha comentado que es de interés analizar las posibilidades, los beneficios o, en su caso, los perjuicios que existe en la concesión de algunos servicios que presta la autoridad municipal a la sociedad asentada en los límites territoriales del mismo; para ello se eligió al municipio de Querétaro y al servicio de recolección, transportación, reuso, confinamiento y confinamiento permanente, de residuos sólidos urbanos.

Por lo anterior, se considera importante el revisar el Reglamento de Concesiones del Municipio, el cual data de marzo de 2004 y consta de 42 artículos.

Este reglamento tipifica al concesionario como la persona a quien es otorgada una concesión, teniendo actos estrictamente de bienes y servicios públicos que se le hayan concesionado expresamente; así mismo extinción de concesión será entendido cuando la concesión queda sin efectos; la renuncia se

entenderá como la dimisión a una concesión por parte del concesionario; la renovación acto por el cual se queda sin efecto una concesión.

En las concesiones intervienen diversas Secretarías, como la del Ayuntamiento, la de Administración y la de Finanzas, además del presidente municipal y los síndicos municipales, pero además debe de participar el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, y Contratación de Servicios de Municipio, lo cual hace que cada una de ellas sea un verdadero ejercicio interdisciplinario y se tenga cuidado desde diversos puntos de vista su otorgamiento.

Este comité tiene la obligación de dirigir todo el proceso de otorgamiento, ya que es el que publica la convocatoria, celebra el concurso, publica la licitación y al final del proceso recomienda.

El presidente municipal es quién habiendo revisado las observaciones que haga el comité, otorgará la concesión y los síndicos tiene la obligación que la misma sea otorgada bajo los ordenamientos establecidos con anterioridad.

El artículo 11 fracción tercera, establece que entre los servicios que el municipio puede concesionar, están los de “recolección, limpia, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.”²² Más adelante se establece que todas las concesiones deben de tener un tiempo determinado de conclusión, pero debe de tenerse en cuenta un tiempo para que se recupere la inversión del concesionario.

El artículo 16 establece a quienes no puede otorgárseles una concesión, entre los que destacan los miembros del ayuntamiento y sus familiares directos;

²² México. Reglamento de Concesiones para el Municipio de Querétaro. *Gaceta Municipal*, 10 de marzo de 2004, p. 8.

además, se establece que por ningún motivo se puede conceder una subconcesión, arrendamiento o comodato, por parte del concesionario.

El artículo 22 establece que el otorgamiento de concesiones se regirá por la necesidad de la eficiencia en la prestación de un servicio o de beneficio a las finanzas municipales; se deben de lograr condiciones que garanticen la generalidad y suficiencia, permanencia, continuidad y regularidad.

En general este reglamento, otorga claridad a la autoridad municipal y al concesionario sobre los derechos y obligaciones que cada uno tienen a fin del óptimo resultado que debe recibir la sociedad de los servicios concesionados, y de los límites que el concesionario tiene, así como de las cuotas que debe cubrir y las condiciones técnicas que se requieren en cada caso.

Código Municipal de Querétaro

Este ordenamiento data de diciembre de 2006 y en él se analizará el artículo 63 que tiene referencia e interés a esta investigación. En dicho artículo se establece que previo acuerdo del ayuntamiento, el presidente municipal podrá convenir con el ejecutivo del estado, con otros ayuntamientos o con entidades paraestatales del gobierno del estado, la prestación de servicios públicos y en general cualquier actividad en beneficio colectivo de la ciudadanía.

Los servicios públicos serán prestados por el municipio, pero podrán ser concesionados de conformidad con el Reglamento de Concesiones del Municipio y todas las disposiciones jurídicas y administrativas que sean aplicables.

A modo de conclusión de este capítulo puede decirse, que como se analizó, la legislación existente en esta materia que va desde la Constitución Política Estatal hasta los reglamentos municipales más concretos como los de limpia y concesiones, pasando por las leyes federales y estatales, nos permiten

puntualizar de manera muy certera cómo debe prestarse el servicio de limpia y recolección, traslado y confinamiento de residuos sólidos municipales.

La primera observación que se hace, es que la legislación existente es muy reciente en algunos casos del año 2009, lo cual permite tener una visión moderna del servicio y de sus necesidades que deben cumplirse a fin de tener el mejor servicio que pueda prestarse a la población, ocupando las técnicas y procedimientos más novedosos y afines con el ambiente natural.

No se debe dejar pasar por alto que en última instancia el servicio público tiene como misión principal la de crear condiciones favorables para que la ciudadanía desenvuelva sus actividades en un marco de respeto y convivencia sana, preservando un medio ambiente sano y sustentable y que la autoridad, en este caso municipal, otorgue los servicios necesarios para esa convivencia con la mayor eficiencia y calidad posible.

La legislación anteriormente revisada, permite en general observar que en el tema de investigación se han tomado las pautas jurídicas necesarias, que contemplan la posibilidad del municipio para que, ya sea por sí mismo o en concesión, dar a la sociedad el trato que demanda, sin embargo, no se puede pasar por alto, y se marcó en su momento, que al ser nuestro municipio y estado entes que también se vinculan a los momentos políticos y a sus partidos, no se puede dejar de admitir la influencia de éstos en la toma de decisiones de los servicios y, por supuesto, en sus concesiones.

Sin embargo, esta investigación se apega estrictamente a los elementos jurídicos, técnicos, económicos y de oportunidad social, que permitan a las autoridades municipales de Querétaro tomar una decisión adecuada para otorgar en concesión o no los servicios públicos municipales, referentes a la limpia, traslado, reuso y confinamiento definitivos de los residuos sólidos urbanos que se generan en la ciudad.

Para ello, no se pueden dejar de lado varios elementos, como es en primer lugar, la importancia que dicho servicio tiene para la ciudadanía queretana y si la misma está verdaderamente involucrada para aportar su colaboración a fin de que el municipio sea cada vez mejor en dicho servicio.

En segundo término, no se debe olvidar la eficiencia con que actualmente el municipio presta este servicio público al cubrir al cien por ciento a la población, y lo ha hecho merecedor de reconocimientos tanto nacionales como internacionales, así como de diversas visitas para conocer y en la medida de lo posible replicar la metodología queretana.

Finalmente, no se deja pasar por alto el elevado costo que este servicio representa para la municipalidad, ya que tanto el número de empleados que se requieren, como los equipos técnicos y de transporte, que como veremos en el capítulo tres, rebasan con mucho el presupuesto que tiene una ciudad capital del estado para este servicio.

II. Los Servicios Públicos Municipales

Como se ha podido ver en el capítulo anterior, donde se analizó el ámbito jurídico en el que se ejercen las competencias y actividades municipales, en especial las referidas a los servicios públicos municipales, desde la Ley suprema que es la Constitución hasta los Reglamentos de la municipalidad, pasando por las leyes, normas, acuerdos y reglamentos federales y estatales, que tienen que ver con la temática.

En donde se debe destacar que prácticamente todas las leyes, reglamentos y normatividad revisados abogan y buscan impulsar, pero sobre todo obligan a la administración pública en especial la municipal, a que promueva la participación y compromiso social como premisa básica para la toma de decisiones que permitan el pleno desarrollo de la vida pública y garantiza la estabilidad institucional, parafraseando a Federico Mayor Zaragoza ex Director General de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “si participo, luego existo”, que sería la máxima del contacto sociedad-gobierno, y dicho sea de paso, no sólo en lo referente a la investigación, sino a todos los ámbitos de la administración pública.

En este capítulo serán objeto de estudio los servicios públicos municipales, cuál es su justificación histórica, política y administrativa, como una de las razones que como se dijo en el capítulo anterior, dan no sólo la legitimidad jurídica, sino más importante la legitimidad moral al estado, ya que ello permite una gobernabilidad a los municipios y en su caso a las naciones, así como la importancia que tienen dentro del sistema gubernamental mexicano y en concreto del estado y del municipio de Querétaro, que como se explicó anteriormente son objeto de estudio.

No se dejará de lado analizar la importancia que en los servicios públicos municipales tiene el marketing, que provoca en el poblador una imagen positiva o

negativa de los servicios que presta el municipio a los habitantes del mismo, y que tiene la difícil misión de aglutinar una serie de prestaciones que poco o nada tienen en común, como puede ser el arreglo y funcionamiento de las fuentes públicas y el de los servicios del panteón municipal, pero que sin duda alguna cumple la valiosa función de dar claridad al servidor público sobre las necesidades de la población y la mejor forma de satisfacerlas, dando prioritariamente respuesta a las necesidades básicas del pueblo.

Será del interés estudiar y analizar cuáles son los servicios que debe prestar el municipio, siempre de acuerdo con la Carta Magna y el resto de las leyes que regulan los servicios públicos municipales y de ellos cuáles son susceptibles de ser concesionados y los que no, desde un impedimento o aceptación jurídica hasta motivaciones o justificaciones políticas, administrativas y de orden económico que permitan que sean o no concesionados, las cuales varían según las necesidades ideológico-sociales, como ya lo ha demostrado la historia de la administración pública de nuestro país, teniendo en esta ocasión especial interés en la temática de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos, que son el tema principal hacia donde se encamina la investigación.

Antes de iniciar este capítulo, se considera que siempre será importante y aun a riesgo de parecer reiterativos en la investigación, no se puede olvidar que “el Municipio es un ente público de carácter territorial que tiene por objeto la consecución y defensa de los intereses locales,”²³ y éstos deben de ser administrados y coordinados en el caso de nuestro país por el ayuntamiento a través de la administración pública municipal que encabeza el presidente municipal, quién es acompañado por cierto número de regidores, que como bien refiere la Constitución Política Federal en su mencionado artículo 115, es la

²³ MARTÍN MATEO, Ramón. *Manual de Derecho Administrativo*. Navarra (España): Thomson, 2004. p.197.

primera instancia gubernamental que tiene contacto con la ciudadanía, no habiendo bajo ningún modo autoridad intermedia, ya que por su organización territorial es el que da causa inmediato a la participación social. Es por llamarlo de alguna manera el primer contacto sociedad-gobierno.

En algunos municipios como el de Querétaro, existe la figura del Delegado y del Subdelegado Municipal, que permiten agilizar trámites de la ciudadanía ante la administración y tienen ciertas actividades de representación comunitaria, sin embargo, generalmente no es una autoridad electa de manera formal por lo que no tiene una representatividad, es un coadyuvante para la tarea administrativa, especialmente a fin de abatir las distancias o administrar el número de comunidades, además de permitir de alguna forma la representación y preservación de algunos usos y costumbres, en especial los de las comunidades rurales o con alta población indígena.

Breve Posicionamiento Conceptual

Evidentemente que los Servicios Públicos es uno de los elementos más importantes de la administración, hay especialistas que explican que todo acto administrativo, es un servicio público, sin embargo, se ha buscado una definición que permita conceptualizar correctamente lo que para este trabajo se entenderá por servicios públicos, retomando lo mencionado en el *Diccionario de Derecho* de los maestros Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, es el “Complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma.”²⁴ Desde una visión economicista sería realizar las correcciones que el mercado por sí mismo no

²⁴ DE PINA, Rafael; DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. D. F. (México): Porrúa, 1985. p. 441.

puede hacer, o aquellas que requieren inversiones de enormes montos de dineros, o en los que no habría un costo accesible.

Son servicios que no tienen un costo medible económicamente, ¿cuánto cuesta el servicio de drenaje?, ¿cuánto cuesta el agua potable que llega a los hogares? Depende. Si ya se cuenta o no con el servicio, o los kilómetros que se tengan que recorrer para tener el agua.

Los servicios públicos nacen pues, como una respuesta a las necesidades humanas de vivir en comunidad y que la administración pública a través de estas acciones y programas da bienestar a la sociedad, cumpliendo con ello uno de los fines del Estado, justificando lo que en el capítulo anterior mencionaba Hermann Heller, como razón de su existencia.

Algo que se debe destacar, es que estas acciones o servicios no necesariamente son actos de autoridad, sino que son aquellos que de alguna manera la sociedad acepta sin problema alguno, como por ejemplo el suministro de agua potable o alumbrado público, éstas son acciones que llevan a cabo órganos públicos, evidentemente son circunstancias en las que el usuario no está sometido al imperativo de la autoridad, de hecho es común que el ciudadano demande y hasta se da el caso que en ocasiones presione a la autoridad por el otorgamiento de dichos servicios, o puede cooperar económicamente o en especie para la dotación del servicio requerido.

Como dice Eduardo Andrade Sánchez otra cosa es cuando se hace el cobro del servicio, sin olvidar que es bajo un contrato de mutuo acuerdo nunca bajo un acto unilateral del Estado, aun y cuando hubiese sido el caso de que el servicio se implementó con la cooperación ciudadana, el cobro del mismo permite al Estado asignar más presupuesto a la ampliación o mejora del mismo, finalmente, no se puede olvidar que hay servicios públicos en los que en ocasiones se hace un cobro por debajo del costo de producción o de

implementación, lo que comúnmente se llama servicios subsidiados y que el Estado se ve en la necesidad de otorgar, a fin de cumplir con los mínimos necesarios de bienestar social.

Ya que se toca el punto del costo de los servicios públicos, no se puede dejar de mencionar, que si bien parece lógico, todos los servicios tienen un costo y deben cubrirse, para ello los municipios tienen una serie de alternativas, como es el cobro de los mismos al costo que tienen, como el costo del drenaje, que si bien se paga en mensualidades, a lo largo de los años el costo termina cubriéndose; dependiendo de su situación económica algunos municipios pueden ofrecer algún subsidio para cierto tipo de servicios, como pudiera ser el costo del suministro de agua potable, cubrir parte del costo con apoyo del estado y/o la federación y otra parte pagado por la sociedad, como sería el caso del alumbrado público y finalmente, cubrir el costo total de servicio y prestarlo gratuito, como el caso de la recolección y traslado de la basura, si bien en un proceso posterior como el reuso, puede recuperar recursos.

Evidentemente, como cualquier otra persona moral, los municipios pueden ser sujetos de créditos y préstamos de instituciones financieras y bancarias a las cuales puede recurrir a fin de no dejar de prestar, hacer más eficiente o incrementar un servicio público; de las instituciones bancarias los municipios suelen recurrir a la banca y fondos de fomento, como pueden ser el Banco de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Nacional Financiera (NAFINSA) o el Fondo Institucional para Estados y Municipios (FORTEM), o bien a la banca comercial y en algunos casos a fondos internacionales.

De lo revisado hasta el momento se puede decir que el servicio público tiene cinco características principales:

1. La prestación debe de ser regular y continua,

2. Es llevado a cabo por la administración pública,
3. Debe de ser prestado al público,
4. Existe un interés público generalizado por su prestación, y
5. Sin fines de lucro.

En el primer caso, nos deja ver que no es una acción gubernamental aislada, generalmente es el resultado de una necesidad detectada por la comunidad que tienen una recurrencia variable ya que puede ser de uso diario y constante como el suministro de agua potable, o puede tener una frecuencia aislada, como el uso de los panteones.

En el segundo caso, al ser generalizado, el gobierno se encarga de otorgar dicho servicio ante la imposibilidad de que cada persona o familia se atiendan por sí mismos, por las condiciones técnicas y de costos que implicaría la dotación individualizada y aun de un reducido grupo de habitantes de la comunidad, como sería el caso del alcantarillado, o la dotación de energía eléctrica en zonas rurales del territorio.

En el tercer caso, la naturaleza del servicio lo hace que sea dirigido a toda la población, no puede ser restringido, salvo los casos que lógicamente van rezagados ya sea por crecimiento poblacional y urbano o la insuficiencia de recursos económicos por parte del gobierno para llevar un servicio en específico hacia algún sector de la población que haga falta. En este elemento no puede perderse de vista el matiz político que en ocasiones el gobierno da para favorecer o no a un sector de la población con afinidad ideológica partidista o no, que como se vio en el capítulo anterior, incide en la toma de decisiones de la administración y evidentemente termina afectando la toma de decisiones sobre el otorgamiento o no de algún servicio público, sin embargo, no se puede dejar de mencionar que

ello incide en todos los ámbitos de la administración pública y no sólo en lo referente a la prestación de los servicios.

La cuarta situación, significa que no responde a necesidades individuales específicas, sino que su cumplimiento es indispensable para lograr el bienestar de la comunidad, la autoridad no puede dejar a la deriva a personas o familias que no puedan resolver por sí mismas determinada situación que a la larga no sólo afectaría a esa persona o familia, sino al resto de la comunidad, piénsese en alguien que no puede por sí resolver el tema de drenaje o recolección de basura, la autoridad lo hace a fin de evitar no sólo un daño particular sino de la región, o colonia urbana, sin olvidar la última observación hecha en el caso anterior, en donde las consideraciones políticas juegan un elemento importante.

Finalmente, la quinta característica nos habla de que no hay un sentido comercial financiero de parte de la autoridad por la prestación del servicio público determinado, de hecho es común más aun, en países como los denominados en vías de desarrollo, que algunos servicios públicos no representen para la sociedad el precio que verdaderamente cuestan su dotación por parte de la administración pública, por ejemplo en la dotación de energía eléctrica en una comunidad rural en donde es común que las casas estén aisladas una de otra, lo que complica técnica y económicamente la implementación del tendido de la red.

A todas estas características anteriores se debe sumar la demanda ciudadana de que sean servicios prestados con la mayor eficiencia y eficacia por parte de los órganos administrativos del gobierno municipal, cada vez es más importante y la sociedad más estricta en la rendición de cuentas sobre los proyectos, obras y servicios públicos que recibe de la autoridad administrativa en sus tres niveles de gobierno y en este punto se redimensiona lo que se comentaba renglones atrás, en donde la participación social, obligan al servidor público a ser más cuidadoso en la prestación de los servicios.

Por otra parte, no se puede dejar de mencionar que los servicios públicos cuentan con la característica de ser supervisados directamente por la autoridad municipal, evidentemente ello es en proporción a la cuantía de los recursos económicos y administrativos que requiere y del tamaño de la población, así como que es común y hasta altamente recomendable que el ayuntamiento tenga destinado al menos un regidor que está encargado de observar el adecuado funcionamiento y prestación del servicio en mención.

Del mismo modo, se observa que estos servicios pueden ser prestados de manera directa o indirecta por parte de la autoridad municipal, por supuesto ello dependiendo de los ordenamientos locales, así como de las condiciones jurídicas, económicas y técnicas, a fin de lograr como se dijo anteriormente los mayores niveles de continuidad y eficacia que permitan el desarrollo equilibrado de la sociedad que se trate. Sin embargo, la decisión que se toma va inmersa en el impacto que se genera en el conglomerado poblacional, el cual se implementa con el llamado marketing.

Marketing en los Servicios Públicos Municipales

En el caso concreto del marketing en los servicios públicos municipales, sin duda alguna ha venido a ser un elemento que incide en la toma de decisiones de las autoridades en todos los niveles de gobierno para la implementación y buscando hacerlos más eficientes y, por supuesto, mejorar la imagen del gobierno ante la ciudadanía ya que le permite responder de forma más ágil y eficiente a la demanda social.

El marketing es un elemento relativamente nuevo en la administración pública, si bien en términos generales es un mecanismo que se utiliza preferentemente en la administración privada y era ya utilizado desde finales del siglo XIX, en donde se buscaba orientar la producción de los bienes y servicios y encauzar así una producción eficaz, para el sector público ha tomando fuerza

hasta mediados del siglo pasado, especialmente en los periodos previos y durante las campañas electorales como una ayuda para posicionar a determinado partido político o persona.

El marketing identifica las necesidades y busca hacer todo lo posible para satisfacerlas. En este contexto se ubica el marketing municipal, como un enfoque útil para la gestión que se centre muy directamente en satisfacer las demandas más próximas a la ciudadanía a resolver por la administración municipal, en especial para el tema, el de los servicios públicos municipales. Proporciona una respuesta ante los cambios de necesidades y demandas de los ciudadanos e implica para las administraciones que asumen esta manera de trabajar la puesta en marcha de acciones que permitan mejorar de manera constante los servicios e incrementar la satisfacción de la sociedad.

“Otro dato que debemos tomar en cuenta es que muchos de los servicios locales (...) se prestan en régimen de monopolio, por lo que los consumidores no tienen otra alternativa de elección. No existe opción posible, luego el objetivo de las acciones de marketing municipal de servicios no siempre reside en el incremento de la cuota de mercado, como pudiera ocurrir en el campo de la iniciativa privada y en los mercados competitivos.”²⁵ Más bien lo que en estos casos se busca es indudablemente el mejor posicionamiento de la legitimación del gobernante ante la sociedad municipal.

Con el propósito de que el marketing cumpla su objetivo fundamental de informar correctamente a la sociedad, y en acción de retroalimentación traiga al presidente municipal y al ayuntamiento en general la información adecuada que permita prestar los servicios de manera eficiente, es conveniente hacer un mapa de atributos de los servicios públicos municipales que permita visualizar los aspectos más destacables de la actividad o servicio de referencia.

²⁵ ASCENCIO ROMERO, Pedro. *Marketing Municipal*. Madrid: Díaz de Santos, 2008. p. 56.

En el caso concreto que nos ocupa, los servicios públicos de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos del municipio de Querétaro, es importante destacar en primer término:

1. La gratuidad del servicio;
2. Que se presta al cien por ciento de la población;
3. El número de operarios que hacen el trabajo;
4. El costo que todo ello significa para el Ayuntamiento;
5. Informar a la población que la paga con sus impuestos.

No menos importante es de destacar algunos elementos adicionales que permitirán a la sociedad valorar el servicio que recibe, como pueden ser:

1. La frecuencia del servicio;
2. Los horarios en los que se presta;
3. Las distancias que se recorren;
4. El número de papeleras (basura ocasional);
5. El uso y reuso;
6. Las características técnicas del relleno sanitario;
7. La maquinaria que se utiliza.

Es necesario decir que esta difusión debe de hacerse por todos los medios al alcance del gobierno, desde los tradicionales como el periódico y la radio, hasta los más recientes y modernos como serían las redes sociales que se integran con la telefonía, el Internet y twitter, etc.

El marketing público, según Rafael Bañón, va a proporcionar a la administración pública cuatro grandes ventajas:

1. Éxito, como la eficacia en los servicios;
2. Calidad, logrando la satisfacción de las expectativas;
3. Eficiencia, mejorando la relación recurso/servicio; y
4. Equidad, dirigido a la población en general.

Tipos de Servicios Públicos Municipales

En México, los servicios públicos municipales están acotados por la Constitución de la República, que en su artículo 115 hace referencia a los mismos, así como las funciones municipales.

1. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales; este servicio implica todos los trámites relacionados con el agua potable, ya que van desde el suministro del líquido hasta su tratamiento y disposición, ello además implicaría la vigilancia de que cumpla con las calidades para el apto uso y consumo humano, además de los alcantarillados pluvial y doméstico, o sea dar cause ordenado y sin riesgos para la población a todo tipo de agua.

2. Alumbrado público; este servicio consiste en mantener iluminadas las calles, jardines y en general las áreas públicas, así como proveer de mantenimiento a las redes de suministro eléctrico y los aditamentos necesarios para la red eléctrica, en muchos de los casos este servicio se da de manera coordinada con dependencias federales.
3. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; este es un servicio público que de manera importante requiere el compromiso de la comunidad, ya que casi como ningún otro depende la participación y apoyo social para cubrir los requisitos de cada uno de los pasos que requiere el servicio, como son su reuso, reciclaje, traslado y confinamiento final. En caso de que todo este proceso se logre hacer de manera adecuada, el impacto ambiental será mejor.
4. Mercados y central de abasto; este servicio público es fundamental para la vida misma de los pobladores de la comunidad, ya que a través del cual se abastecen de los alimentos y productos necesarios para la subsistencia básica de la población, el municipio se encargará de disponer de espacios adecuados para las centrales de abasto, los mercados y venta de mercancías de forma limpia e higiénica y con normas de control de calidad, así como de facilitar las vías de comunicación y acceso para lograr los abastos suficientes y necesarios de las mercancías.
5. Panteones; al prestar este servicio público el municipio se asegura que las inhumaciones, exhumaciones y cremaciones, sean hechas de forma adecuada y mediante un proceso higiénico y que preserve todos los aspectos de salud para el resto de los habitantes de la comunidad, así como tener los lugares adecuados y con el equipamiento de todo lo necesario, como andadores, áreas verdes, redes de agua y alumbrado

público, criptas, fosa común, capilla, osario, servicios de limpieza y mantenimiento, para ser usados por la sociedad cuando así lo requiera.

6. Rastro; en el mismo, el municipio presta el servicio público de matanza o sacrificio, avisceración, aprovechamiento de esquilmos, distribución y comercialización de carne de los animales necesarios para la alimentación de la población que habita el municipio, así mismo la autoridad tiene la obligación de vigilar que el proceso se haga con los elementos de higiene y salubridad indispensables para que dichos alimentos lleguen adecuadamente a la gente. Actualmente, hay dos tipos de rastros: Rastro Tipo Inspección de la Secretaría de Salud y los Rastros Tipo Inspección Federal, estos últimos son los más rigurosos en sus niveles de calidad en todo el proceso de la matanza y aprovechamiento de los animales.
7. Calles, parques y jardines y su equipamiento; al municipio le corresponde el trazo, construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, con este servicio el municipio permite la movilidad y traslado de la población al interior del mismo, de igual forma, los parques y jardines dan a la sociedad lugares de esparcimiento que además ayudan a mejorar el entorno ambiental del territorio municipal, para la prestación de este servicio el municipio debe de conjugar elementos de otros, como limpieza y recolección de basura, alumbrado y seguridad.
8. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política Federal, policía preventiva municipal y tránsito; este servicio público bajo ninguna circunstancia puede ser concesionado o prestado por un servicio particular, con este servicio el municipio presta la irrenunciable obligación de dar seguridad y atención al patrimonio de los habitantes del mismo, así como mantener la paz pública.

En el mismo caso se encuentran los asuntos relacionados con el tránsito y la vialidad, que permiten la movilidad de los habitantes dentro y hacia fuera del límite territorial del municipio. En ambos casos el municipio aplica los reglamentos respectivos utilizando los señalamientos y reglamentos adecuados para llevar el control de los mismos.

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

En este caso se debe decir que depende de manera fundamental lo que cada legislatura estatal y cada municipio en particular puedan o deban ofrecer a los habitantes, dependiendo de sus características sociales, pero principalmente económicas y administrativas; además, como se pudo analizar en el capítulo anterior, de los muchos casos en los que intervienen las decisiones políticas, servicios extras que pueden prestar los Municipios se encuentra varios ejemplos, como podrían ser:

1. Bomberos;
2. Embellecimiento urbano;
3. Transporte urbano;
4. Bibliotecas;
5. Deportes;
6. Cultura

Así mismo, en particular en el estado de Querétaro como ya se revisó en el capítulo anterior, este tipo de asuntos relacionados con los servicios públicos urbanos los rige la Ley de Orgánica Municipal del Estado que data del 2001, en especial en los artículos que van del 30 al 33.

Como se ha visto, uno de los servicios que el Municipio presta o puede prestar si así lo considera o necesita, y da facultades al Ayuntamiento para que en su caso resuelva, es el del transporte y esta Ley le otorga en el artículo 30 fracción II inciso h, la posibilidad de formular y aplicar programas de transporte público cuando afecten su ámbito territorial, de ese mismo artículo las fracciones IV y XXIV como ya se han revisado, y la XXV que no se ha analizado, a la letra dicen:

“IV. Autoriza la contratación y concesión de obras y servicios públicos municipales, en los términos de sus reglamentos.

XXIV. Aprobar la constitución y participación en empresas, asociaciones, sociedades, fideicomisos, siempre que el objeto sea el mejoramiento de los servicios públicos municipales.

XXV. Supervisar el ejercicio de las atribuciones que en materia de seguridad pública, policía preventiva y protección civil, corresponden al municipio.”²⁶ No se puede dejar de hacer notar, que es una determinación municipal y no estatal o federal.

Al presidente municipal, esta Ley Orgánica Municipal le otorga en su artículo 31 en sus fracciones VIII y IX ya revisadas y en la XII aún sin revisar, entre otras facultades, las de:

²⁶ México. Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. *Op. Cit.* p. 14.

“VIII. Celebrar a nombre y por acuerdo del ayuntamiento, los actos, convenios y contratos necesarios para el mejor desempeño de las funciones municipales y la eficaz prestación de los servicios, ajustándose a la normatividad aplicable.

IX. Vigilar y verificar la actuación de las dependencias municipales para cerciorarse de su correcto funcionamiento y dictar las medidas pertinentes para el mejoramiento de la administración municipal.

XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública y tránsito municipal en los términos que establezcan las leyes y dictar las medidas administrativas tendientes para mejorar su organización y funcionamiento, en los términos del reglamento correspondiente.”²⁷

En la reglamentación anteriormente revisada, se puede ver que tanto el ayuntamiento, como el presidente municipal, tienen la posibilidad de buscar la manera de mejorar los servicios públicos municipales, ya sea implementando nuevas técnicas de trabajo y capacitación o buscando otorgando concesiones en los que esté autorizado.

Servicios Públicos que no se pueden dar en Concesión

Los servicios públicos que por mandato de Ley no pueden en ningún momento ser concesionados son, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, los relacionados con la policía preventiva municipal y tránsito, lo cual ahí mismo manda, debe estar en concordancia con el artículo 21 de la misma Constitución que establece que “... la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y

²⁷ *Ibidem.* p. 15.

persecución para hacerla efectiva, así como la infracción de las sanciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.²⁸

Es conocido que al ser mandato constitucional, no hay posibilidad alguna de que otra Ley u ordenamiento de cualquier nivel (federal, estatal o municipal) ni tratado internacional, pueden contrariar dicha disposición, bajo ningún precepto, así que claramente se establece que son servicios públicos que no pueden darse en concesión.

Evidentemente que es claro que por mandato de ley estos servicios no pueden ser concesionados por parte de la autoridad a particulares ya que es una de las labores y funciones básicas que el Estado debe prestar a la sociedad; vigilar y aplicar el cumplimiento de los reglamentos de estos temas y su fin es dar seguridad y libre tránsito a los habitantes y su patrimonio, así como mantener la tranquilidad pública, es como dice el ya citado Hermann Heller, uno de los principios morales del Estado y constituye una de sus razones de ser, lo que justifican su existencia y lo legitiman ante la sociedad.

Sin dejar de mencionar la fuerte exigencia y presión social que este tema implica en donde la población pide mejores resultados, “El Estado es soberano únicamente cuando puede dotar a su ordenación de una validez peculiar frente a todas las demás ordenaciones sociales, es decir, porque puede actuar sobre los hombres que con sus actos le dan realidad de muy distinta manera a como lo hacen las otras organizaciones.”²⁹ Sin duda alguna, es uno de los temas más sensibles de la administración pública y en el que la respuesta estatal esta siempre bajo la observación social.

²⁸ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Op. Cit.* p. 15.

²⁹ HELLER. *Op. Cit.* p. 255.

Otro tema que no se puede dejar pasar por alto, es la asignación de los recursos para la prestación de este tipo de servicios. Evidentemente, para poder llevar a cabo una acción pública es necesaria una dotación suficiente de recursos, en el país aún se lamenta la experiencia de la descentralización del Sistema Educativo Nacional a los estados, que terminó generando mucha controversia ya que no se destinaron los recursos económicos suficientes para hacer frente a este servicio educativo dando a los estados más problemas que beneficios en los inicios de esta política. Volviendo al tema, si bien es cierto el municipio tiene la ejecución de la seguridad pública, “la elaboración de las políticas va en función de quién obtiene y asigna los recursos. En el sistema federal, la responsabilidad de la recaudación de los impuestos y del gasto es asumida en ciertas ocasiones por diferentes niveles de la administración.”³⁰ Esto último es un hecho que hoy mismo en nuestro país ha generado un fuerte debate sobre la unificación de las policías municipales por una estatal, obviamente en cada entidad federativa.

Sobre la implicación de los recursos para llevar a cabo este servicio, que se compone con dineros provenientes de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, evidentemente el recurso más importante como en casi todos los rubros del gasto municipal, proviene de la asignación federal y que es entregada a los estados, para que éste a su vez ministre a cada municipalidad, donde vuelven a encontrarse los matices políticos-ideológicos que se han comentado anteriormente, ya que al interior de los estados y hacia sus diferentes municipios, el suministro de los recursos se agiliza o se detienen de acuerdo a estos intereses extra administrativos.

En este país existen diversos fondos de recursos federales de los cuales, dependiendo el uso o destino, tienen sus características para ser otorgados como ejercidos por los estados y los municipios. En el caso concreto de la seguridad existe el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) que viene del ramo 33

³⁰ BAÑÓN. *Op. Cit.* p. 176.

y por ejemplo para el año 2010 el Congreso de la Unión aprobó casi 700 millones de pesos para el estado de Querétaro, que distribuye a los municipios de acuerdo a sus necesidades, población y especialmente a los proyectos que sean presentados para ser financiados vía este recurso. Para la seguridad existen diversas aportaciones en las cuales hay necesidad de que los tres ámbitos de gobierno participen, a fin de tener suficiencia presupuestaria.

Como es lógico suponer, para la implementación de cualquier política es indispensable la fluidez de recursos, bien en todos los casos es muy importante tener cada vez un gasto más óptimo, más aún tratándose de recursos que provienen de la federación en donde los controles administrativos son cada vez más estrictos y obligan a los municipios a trabajar con mayor eficiencia y transparencia, lo que redundaría en mejores servicios a la población.

A raíz del incremento de la violencia e inseguridad en México, generada por el combate al crimen organizado, en especial el tráfico y venta de estupefacientes, se ha puesto al descubierto la debilidad en todos los sectores de la policía municipal, desde un armamento viejo y obsoleto, hasta la corrupción de los mandos medios y superiores, pasando por una nula capacidad de investigación y logística, que ha provocado que el Gobierno Federal, apoyado por un grupo importante de gobernadores, estudien la posibilidad de unificar los mandos policíacos en uno solo por entidad federativa, lo que supuestamente, traería mayor orden, eficacia y disminuiría la posibilidad de la corrupción.

Lo anterior, sin dejar de ser una medida interesante para su análisis, no deja de ser un reto mayúsculo en el ámbito legislativo, ya que independientemente de los acuerdos políticos que deben de generarse a fin de llevar a cabo dicha medida, así como la generación de negociaciones al más alto nivel político, implica reformas en todos los niveles jurídicos ya que se tendría que empezar por modificar la Constitución entre otros el artículo 115, que como se ha visto es el

que faculta en esta área a los municipios y de ahí hacia abajo todos los órdenes y leyes respectivas, tanto federales como estatales.

Servicios Públicos en los que el Municipio puede buscar Opciones de Concesión

Salvo los servicios públicos, como se vio en el apartado anterior, que tienen mandato constitucional y no pueden ser concesionados, el resto de los servicios públicos que se ha visto, sí. No puede olvidarse que el servicio público apoyado en gran medida por el marketing público, es la imagen que da el gobierno a la sociedad. “Los ciudadanos esperan obtener del gobierno un conjunto de satisfactores que no son proporcionados eficientemente por el mercado o bien son observados como responsabilidad gubernamental ante la colectividad social. La sociedad parte de aceptar una cierta cesión de sus capacidades al Estado esperando obtener beneficios de éste, comprometiéndose, como contraparte, a cumplir con ciertos tributos y contribuciones.”³¹

Normalmente se acepta que el municipio preste los servicios públicos de manera directa o indirecta, en este último caso puede ser en diversas modalidades, tales como, en concesión, colaboración, la convenida, descentralización, fideicomiso, asociación, y arrendamiento, entre otras.

Para la prestación de los servicios públicos de manera directa, el municipio debe de contemplar el grado de intervención que debe de tener en cada bien o servicio que presta, así mismo, debe analizarse la eficiencia con la que deben administrarse los recursos y que verdaderamente satisfaga necesidades de la población, finalmente, buscar la consolidación de una red de infraestructura que permita el desarrollo armónico del municipio.

³¹ CABRERO MENDOZA, Enrique. *Políticas Públicas Municipales*. D. F. (México): Porrúa, 2007. p. 235.

Otro factor que debe contemplarse de manera importante es la subsidiariedad de los servicios y la búsqueda de la igualdad social, así como las posibilidades reales con que cuenta cada municipio para llevarla a cabo pues indudablemente que en muchas de las ocasiones el atraso que se da en el abasto de los servicios se da por falta de recursos económicos para implementarlos. Es un hecho, a menor recaudación menor capacidad de brindar bienes y servicios públicos, o la opción que también puede darse ante la limitante de los recursos es la aportación federal o estatal para evitar que la sociedad se quede sin los mismos.

En la primera instancia o de forma directa, el municipio cuenta con la posibilidad de tener o crear una unidad administrativa para la prestación de determinado servicio, el municipio controla todo el proceso y no existe la posibilidad para que el servicio sea obstaculizado por entes externos, pero también lleva el peso absoluto del costo de la prestación del mismo.

En esta misma modalidad existe la posibilidad de que el servicio sea otorgado por una empresa paramunicipal, las cuales tienen el modelo de una sociedad mercantil, con personalidad jurídica propia e independiente del ayuntamiento, es autofinanciable y establece sus propias políticas de distribución, precios, tarifas, etc. Lo cual le da mayor margen de maniobra tanto a la empresa como al ayuntamiento mismo, y en cierta medida, desactiva algún tipo de interés político.

Del mismo modo, puede ser a través de un organismo descentralizado, el cual debe de ser creado por un Acuerdo del ayuntamiento, los cuales tienen la característica de tener personalidad jurídica propia, gozar de autonomía en la toma de decisiones y tener la capacidad de administrarse de forma independiente.

Otra forma de este modelo para no concesionar, es un organismo desconcentrado, el cual es una figura administrativa en la que se genera una estructura especializada con margen autónomo de decisión para atender dicha función, puede decirse que este es uno de los modelos que más se aleja de la administración central del municipio y abre espacios más amplios para la posterior posible privatización.

Las empresas de participación municipal mayoritaria “adoptan la forma de empresas mercantiles de derecho privado y en la integración de su capital interviene tanto patrimonio público como de los particulares. Eventualmente la empresa puede también constituirse exclusivamente con fondos del erario municipal.”³² Sin embargo, no puede pasarse por alto que ya existe cierta participación privada en la empresa, si bien aún de forma minoritaria.

El fideicomiso público municipal tiene como base el derecho mercantil, el cual se conforma destinando un patrimonio a un bien determinado, a través de él, el fideicomitente transmite la propiedad o la titularidad de uno o más bienes para ser utilizados en la realización de determinada actividad para lo que fue creado el fideicomiso.

La asociación intermunicipal es una figura que está contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el mencionado artículo 115 y puede ser operada de diferentes formas, ya que puede adquirir personalidad jurídica o simplemente una coordinación municipal, lo más lógico es que esto surja entre municipios vecinos, lo que permitiría la prestación de servicios de manera coordinada.

Finalmente, entre las formas de prestación de servicios no concesionadas, existe la posibilidad del convenio municipio/estado, en la cual con base a un

³² ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Derecho Municipal*. D. F. (México): Oxford, 2006. p. 288.

acuerdo el estado presta determinado servicio público al municipio, ya sea por incapacidad administrativa, económica o de personal. Es importante mencionar que dicho acuerdo debe de ser a iniciativa de la comunidad y no del estado, para ello previamente deberá de existir una aprobación del ayuntamiento.

Evidentemente, todas las propuestas anteriores, como se ha marcado anteriormente, dependen de manera fundamental de la fluidez de recursos para llevar a cabo los proyectos determinados, que a final de cuentas, servicios que el pueblo obtenga como un beneficio del trabajo de la administración municipal. De la misma forma, en este contexto se inscribe la planeación que se realice por parte de las autoridades administrativas, ya que de ello depende la asignación o no de los presupuestos necesarios por parte del estado o de la federación, lo cual no deja de ser influenciado por intereses de todo tipo.

En segundo término, en el ámbito de los servicios públicos municipales que sí se dan en concesión o que el gobierno entrega a su administración a servicios privados, destacan varias figuras como son:

La privatización, que consiste en que un bien o servicio que presta el municipio es adjudicado en venta a un particular o persona moral que se encargará por un precio que paga al municipio de prestar dicho servicio bajo su responsabilidad, quedando en supervisión de las autoridades municipales, ya que generalmente lleva implícita la concesión del bien o servicio a favor de los adquirientes bajo los términos de un contrato, los servicios públicos que más se han privatizado en el mundo son el transporte público, la educación, las instalaciones deportivas, limpieza de edificios y servicios de informática.

La venta de participaciones en las empresas municipales es una práctica que va en aumento en especial en países europeos como Italia y Francia, teniendo que afrontar las limitantes económicas que sus propios presupuestos tienen y las condicionantes que les da la Unión Europea, buscando el incremento

de las inversiones en los servicios, los ayuntamientos financian parte de su presupuesto con la venta de participaciones en sus empresas al sector privado.

La concesión, que establece que un servicio público municipal sea prestado por uno o varios particulares, sujetos a reglas y procesos directamente supervisados por la administración municipal, además de contar con una fecha previamente establecida de conclusión, la cual puede o no ser renovable, que se da bajo bases de licitación pública y en ella se establecen los términos particulares de cómo debe darse el servicio a la ciudadanía.

Este tipo de contrata es probablemente el más extendido a lo largo del mundo ya que es utilizado en países tan disímolos como Pakistán, para la venta de billetes del tren; Senegal, para el mantenimiento de las locomotoras; Chile, para el abastecimiento de aguas; Reino Unido, para la recogida y tratamiento de basuras y desechos; y Francia, para el peaje de las autopistas.

Como se ha analizado con anterioridad, en nuestro país está contemplada la posibilidad de la concesión de los servicios públicos municipales y queda a decisión del ayuntamiento, excepto en los casos que previene la Constitución, así como los medios que tiene la administración para supervisar, inspeccionar y revisar que el servicio se lleve a cabo conforme a los establecido en la licitación, además de que en las leyes mexicanas, existe la posibilidad de la revocación de concesión cuando un servicio no se presta cumpliendo las condiciones acordadas.

Una forma novedosa en la que participa de forma importante la sociedad, es el voluntariado, en donde se implican “organizaciones sin ánimo de lucro, o las asociaciones de vecinos que trabajan mutuo propio en prestación de servicios. En este caso, los servicios se suministran de manera colectiva, y el papel del actor

público, si juega alguno, es mínimo y queda limitado a la fase de planeación.”³³ Sin embargo, es necesario ir creándola, ya que definitivamente el voluntariado no nace de un día para otro, el Estado la impulsa.

La franquicia es un esquema que actualmente se experimenta en diversos países con éxitos importantes, especialmente aquellos de mayor desarrollo económico, ya que implica la concesión por parte de la unidad de gobierno de una licencia a favor de empresas privadas, y se les permite producir y cobrar a los consumidores al precio que corresponde.

Los incentivos fiscales, han representado un intento importante en el que la administración pública puede influir en la prestación de ciertos servicios, ya que se basa no en la utilización de recursos públicos, sino más bien en la flexibilidad en la aplicación de la regulación aplicable para dicha actividad, si bien es cierto genera ciertas críticas ya que algunos industriales y comerciantes que no son beneficiarios de la medida, se sienten discriminados.

El cheque para los usuarios, consiste en que la unidad de gobierno paga al consumidor una parte del precio del servicio, lo que permite que el usuario manifieste su preferencia sobre el prestador del mismo, en este caso el servicio lo presta un ente privado, estimulado a través del financiamiento parcial del precio, éste ha sido un modelo que tiene un éxito importante en el sector educativo.

El modelo de la contratación externa de un prestador del servicio, “constituye la forma más sencilla de privatización; las decisiones vinculadas a la planificación y a la financiación se mantienen en el ámbito del sector público, si bien la producción se transfiere a otra organización. La administración puede contratar con una empresa privada, una entidad sin ánimo de lucro, una asociación de vecinos u otra entidad administrativa. Al transferir al exterior las

³³ BAÑÓN. *Op. Cit.* p. 178.

decisiones de producción se abre la posibilidad de reducir los costes y, consecuentemente, la presión sobre los fondos del sector público.”³⁴

Finalmente, una forma que no se puede dejar de mencionar, por el proceso novedoso por su implantación y las características del mismo y poco experimentado, al menos en México, es el llamado gobierno competitivo en la prestación de los servicios, en donde se permite a la dependencia gubernamental encargada del servicio, competir en igualdad de circunstancias con el sector privado, de esta manera se estimula que los empleados municipales busquen la forma de ser más eficientes y no sólo ganar las licitaciones, sino que mantenerlas ya que se dan por tiempos predeterminados y con reglas en igualdad de circunstancia con las empresas privadas.

El primer caso que se encontró documentación al respecto y conocido de este método, fue en 1978 cuando el gobierno de la ciudad de Phoenix, Arizona, Estados Unidos, entregó en concesión el servicio de limpia de la ciudad, previamente dividida en ocho sectores, los trabajadores del área de limpia municipal solicitaron participar en la licitación no obteniendo la concesión en ningún distrito, sin embargo, con base en modernizar sus rutas y hacer más eficiente el trabajo del grupo humano, para 1988 habían logrado tener en concesión todos los distritos, logrando reducir los costos de una forma importante, sin hablar del notable incremento de la eficiencia en la prestación del servicio y los ahorros consecuentes que tuvo la administración en la contratación de empresas externas a la municipalidad.

Actualmente existe una importante discusión que proviene desde los años setentas del siglo pasado, que abarca todos los sectores de la administración pública, en los tres órdenes de gobierno, sobre la concesión o no de los servicios públicos municipales, ya que lo anterior implica matices de todos los ámbitos,

³⁴ *Ibidem.* p. 178.

especialmente los políticos, económicos, administrativos e ideológicos, sobre la idoneidad o no de que el municipio preste todos los servicios o los otorgue en concesión y en caso de que así sea, cuáles no son fundamentales para la vida municipal y puede otorgarse su administración a particulares y en su caso cuáles no pueden ser otorgados a empresas privadas o personas morales.

Para ciertos sectores, la concesión de servicios permite a la administración ser más ágil y tener mayor cantidad de recursos para los servicios públicos que sí preste o los que conserve y tenga que atender, además, se argumenta que este proceso evita excesos intervencionistas del municipio y sus burócratas y con ello se desactivan las iniciativas que entorpecen la libre competencia y la innovación, ya que la reducción del sector público, obviamente limita su tamaño y con ello la necesidad de recursos y su ámbito de influencia.

Sin duda el objeto central de la reducción en las funciones del Estado pasa por la convicción de la ineficiencia del sector público y la superioridad natural del mercado, para asignar los recursos. Finalmente, uno de los obstáculos más reiterados y tradicionales para una gestión basada en resultados, es la estructura estatutaria de los empleados públicos.

En conclusión, el debate termina en la certeza y coincidencia general de que “el funcionamiento de los servicios públicos debe de ser mejorado;

Las administraciones públicas tienen que reflejar el progreso social manteniendo el equilibrio del sistema (económico, político y socio-cultural) del que aquellas forman parte inseparable;

La preocupación por la gestión de los servicios públicos, no es tanto una cuestión de orden ideológico como de orden pragmático, debido a las grandes dificultades presupuestarias que atraviesan estos servicios, incluyendo una reducción de la financiación que corresponde a las entidades locales;

Mejorar la calidad del servicio con objeto de satisfacer las necesidades concretas de los ciudadanos de forma rápida, sencilla y coste reducido (que expresen mejor los costes), dando el máximo de valor añadido a los usuarios del servicio;

Mayor flexibilidad dando respuestas variables a necesidades, circunstancias, y expectativas, cambiantes, y en la utilización del trabajo.”³⁵

Esta variable evidentemente se inscribe en los procesos actuales de modernización de las políticas públicas, que pueden conceptualizarse alrededor de una serie de causas comunes y de los efectos compartidos por las administraciones en países desarrollados y que cuentan con las administraciones públicas más eficaces y mejores índices de respuestas a la ciudadanía, las acciones concretas pasan por la idiosincrasia y la opción ideológica y el momento político que se escoja; la privatización, la concesión, la franquicia, más o menos empowerment, la contratación externa, fortalecer los voluntariados, etc.

En definitiva, no existe un camino único para organizar los gobiernos municipales, ello depende de las características particulares de cada uno, aquellas esencias que van desde la ideología política del gobernante, hasta la cultura y la tipología social, así como de los grupos de presión del mismo municipio. Desde un aspecto estrictamente económico la mejor solución siempre dependerá de las funciones de producción y costo que tengan los servicios y las posibilidades reales que se tengan de usar alternativas en la prestación de los mismos, así como la importancia que se conceda a los criterios relacionados con la distribución de los bienes y servicios.

³⁵ OLIAS DE LIMA, Blanca. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall, 2001. p. 77.

Una de las principales complicaciones de los ayuntamientos es, sin duda, el poder cumplir en tiempo y forma con los servicios públicos, lo cual se inscribe en la condición desigual de las sociedades, por lo mismo, lo anterior tiene una dependencia clara en tres elementos:

1. La posibilidad jurídica,
2. El proceso de toma de decisiones, y
3. Los recursos fiscales suficientes.

Esto no deja de ser una problemática de diversas aristas, ya que como bien dice Enrique Cabrero Mendoza, algunos municipios en México aún “luchan por tener una administración municipal con el mínimo de orden y estructura necesarios para funcionar, otros intentan ya algunas estrategias de mejorar en la administración tradicional para hacer más clara su organización interna y tener más capacidad de respuesta, finalmente otras administraciones municipales se encuentran en una fase de modernización en la que intentan cambios profundos para dejar atrás una administración tradicional y pasar a una administración altamente flexible, orientada al cliente-ciudadano, que utiliza intensivamente tecnologías.”³⁶ Sin embargo, a decir del citado autor, en México el grueso de los municipios se encuentra en la fase de construcción de los sistemas administrativos más elementales, ante ello es complejo pensar en pasos más avanzados.

Lo anterior se demuestra con una serie de datos reveladores que él mismo muestra en su estudio sobre políticas públicas municipales, como que de los 2,427 municipios del país en el año 2007 cuando se hizo el estudio -ya que en el año 2010 se cuenta con 2,439- en el 64 por ciento de ellos (1,553) no existe un reglamento interno; en el 80 por ciento (1,941) no hay reglamento de planeación;

³⁶ CABRERO. *Op. Cit.* p. 155.

en el 60 por ciento (1,456) no existe una contraloría; la mitad de los municipios (1,213) reconoce no llegar al 75 por ciento de sus metas originales; 65 por ciento (1,577) no tiene áreas de administración de personal; 75 por ciento (1,820) recauda impuestos 75 por ciento debajo de lo programado; tal vez el dato más revelador es que en el 17 por ciento de los municipios (412) no existe una sola computadora.

De esto nos resultan al menos cinco variables para entender la problemática de los servicios públicos en nuestro país:

1. La necesidad creciente de recursos económicos, que permitan ofrecer el servicio adecuado para una sociedad no estática y que en el mejor de los casos sólo crece poblacionalmente, ya no se diga en otro tipo de demandas, como podría ser la calidad del servicio.
2. Las desigualdades económicas y ventajas comparativas entre los mismos municipios.
3. La dificultad para planear la integración de los municipios en unidades de desarrollo, que integre todas sus comunidades y los polos urbanos, de cada uno de ellos.
4. El marco legal, que no impulsa el desarrollo intermunicipal o interestatal, sí lo permite, pero no lo favorece, en la asignación real de recursos, ya que éste va a la entidad estatal, no directa al municipio.
5. La sustentabilidad de los municipios va encaminada en función de sus capacidades de competir por los recursos, dejan en rezago a los que no tienen el mismo potencial.

Con los datos anteriores, es claro por qué en México cada vez toma mayor vigencia e importancia la tendencia internacional de que los municipios se vean evaluados por mecanismos de mercado en función a sus resultados, con agilidad en su accionar y la adopción de técnicas administrativas que han sido probadas en el sector privado, ello en una combinación interesante y hasta cierto punto novedosa, ya que además de la eficiencia se busca el reconocimiento y la legitimidad que da la aceptación del ciudadano al gobierno, a través de la llamada New Public Management (NPM), o la Nueva Gerencia Pública (NGP), es muy probable y recomendable que los nuevos términos en los que se desarrolla la democracia política, la NGP cruce la gobernabilidad municipal e incremente su desarrollo, de hecho, al parecer la experiencia nos indica que es una premisa que va concatenada.

Lo importante es que este nuevo impulso, que permita a los municipios cumplir con las tareas asignadas, se concrete bajo las siguientes premisas básicas de la NGP que se han fortalecido a nivel mundial en los últimos años:

1. Se haga a tiempo,
2. No permitir que la NGP se pervierta y termine siendo un modelo nuevo de centralismo administrativo, y finalmente,
3. No permitir que la NGP deje de lado reformas más importantes, como puede ser una mayor transparencia en los recursos económicos que se usan en las elecciones.

Servicios Públicos de Limpia, Recolección, Traslado, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos

Dentro de este contexto de modernización de la Administración Pública, en la llamada Nueva Gestión Pública, uno de los procesos de servicios públicos

que más se ha buscado modernizar y hacer eficiente es la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos, ya que se inscribe como uno de los servicios que mayor inversión y personal municipal requiere, lo cual tanto las autoridades gubernamentales como la iniciativa privada, frecuentemente se acercan a dicha posibilidad.

En particular el servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, que es el objeto de este estudio, y como se ha observado, consiste en “el aseo de las áreas públicas ubicadas dentro del municipio, como calles, plazas, jardines, parques y, en general, todos los lugares públicos o de uso común: el servicio de recolección de basura y desperdicios; el transporte de esos desperdicios y basura a los tiraderos que fije la autoridad,”³⁷ así como la disposición final de los residuos sólidos urbanos; teniendo como una finalidad principal, el preservar el medio ambiente, y sin duda es uno de los de mayor compromiso social, a fin de mantener los espacios públicos limpios.

Es importante recalcar, que si bien ya se ha revisado en el capítulo anterior, gran parte del trabajo que se realiza en este servicio y la legislación respectiva, a fin de lograr los resultados óptimos, tiene que contar con una importante y comprometida participación ciudadana, lo cual se reafirma en la diversidad de legislación respectiva a nivel nacional.

Lo anterior con relación a la transparencia que todo este tipo de procesos y contratación externa debe tener, y entre más involucrada esté la ciudadanía mayor vigilancia habrá, ya que no deja de ser una tentación para los servidores públicos y las empresas que los hace caer en corrupción, como recientemente fue develado a la luz pública, en el municipio de Orihuela de la Provincia de Alicante, España, en donde fueron detenidas siete personas, entre servidores públicos y empresarios, por irregularidades en el concurso para construir la planta de

³⁷ ANDRADE. *Op. Cit.* p. 271.

tratamiento de residuos sólidos urbanos de la Comarca de La Vega Baja, en un caso de corrupción que venía teniendo repercusiones en la prestación del servicio desde el año 2006 y la concesión que se dio para la construcción de la planta de tratamiento mencionada.

Bajo un fundamento diferente y con el argumento de evitar el cobro del servicio a la población, el ayuntamiento de Nezahualcóyotl, en el estado de México, en junio del año 2010, y después de realizar un foro de consulta entre los probables afectados por la medida, desde posibles concesionarios, hasta pepenadores, pasando por funcionarios de la administración pública, se decidió rechazar la privatización el servicio de recolección de basura. “El edil explicó que en Neza no hay premura por concesionar el servicio, pues no quiere correr el riesgo de quien recoja la basura, establezca una cuota a los ciudadanos por la labor de recolectar los desechos cuando actualmente es gratuito.”³⁸ Como se ha dicho anteriormente, esto no deja de tener matices político-ideológicos, que hacen que una autoridad tome o no una decisión, o en su caso la condicione.

A principios del mes de agosto del 2010, en la ciudad de Cuernavaca, estado de Morelos, México, se dejó de prestar el servicio de recolección de residuos sólidos urbanos a la sociedad, debido a que el municipio acumuló un adeudo de más de 16 millones de pesos por el incumplimiento de dos meses de pagos con la empresa concesionaria, Promotora Ambiental (PASA), dejándose de recolectar más de 300 toneladas de basura que en promedio se generan diariamente en esta ciudad, lo anterior está además influenciado por el cierre del relleno sanitario en Loma Mejía, en donde la empresa y el ayuntamiento morelense no han llegado a un acuerdo satisfactorio para ambas partes.

³⁸ LEDEZMA, Héctor. “Rechazan en Neza privatizar servicio de basura” [en línea]. *El Universal*. 30 de junio de 2010. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/691780.html>

Gran parte de lo anterior, tiene su origen “porque la autoridad tiene información sobre la contaminación que genera ese espacio (Loma Mejía), además ha pedido a PASA que hagan una retabulación del precio que cobra de manera excesiva al ayuntamiento de Cuernavaca por la recolección de la basura, derivado de la inversión de 30 millones de pesos que realizó la empresa por una falta administrativa y la falta de previsión en la construcción del camino al relleno sanitario.”³⁹

Del mismo modo, no se puede dejar pasar por alto y reiterar, que la presente investigación versa sobre los residuos sólidos urbanos y no se verán los residuos considerados peligrosos, ya que ello implica otro tipo de tratamiento temático, ya que son diferentes los procesos, desde su recolección, hasta su disposición final, pasando por sus posibles usos o reutilización, de los que recientemente la SEMARNAT ha simplificado una serie de trámites para su manejo, desde la recolección hasta la disposición final de dichos residuos.

Y como se advertía en el capítulo anterior, con el caso de Cancún en donde la Norma 083 no ha sido modificada lo suficiente como para dar viabilidad a municipios como el mencionado, a fin de que solucionen el problema del confinamiento final de los residuos sólidos urbanos.

Aquí se puede distinguir un caso por demás interesante, ya que la empresa concesionaria y el ayuntamiento están en concordancia en su disputa con la Federación, ya que por no flexibilizarse dicho ordenamiento federal el actual relleno sanitario del municipio de Benito Juárez ya no es apto para seguir captando basura, lo que ha provocado que durante el mes de julio y agosto del año 2010 la recolección fuera sólo de aproximadamente el 25 por ciento de las

³⁹ MIRANDA, Justino. “Cuernavaca acusa a empresa no recolectar basura” [en línea]. *El Universal*. 04 de agosto de 2010. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/699760.html>

800 toneladas diarias, no es necesario decir que esto tiene al borde del caos a la ciudad ya que enfrentó una contingencia ambiental.

En la ciudad de Querétaro, un tema que en los últimos años se ha mantenido en la mesa de discusión político-social, es la concesión o no de los servicios públicos de limpia, la polémica que ha generado y el interés por hacer una propuesta para mejorar la eficiencia del servicio, así como la participación de la sociedad para la toma de decisiones de la administración pública estatal y municipal, es lo que ha permitido acercarse a dicha problemática a fin de hacer una contribución a la búsqueda de acciones concretas que mejoren dicho servicio público municipal y de alguna forma contribuir a la toma de la mejor alternativa en este sentido.

Antes de iniciar la disertación al respecto, se debe remarcar que el municipio de Querétaro es de los pocos a nivel nacional que prestan con eficiencia este servicio al cien por ciento de la población, contando comunidades rurales y asentamiento irregulares, cuando la media nacional es cercana al 70 por ciento, lo cual le valió el reconocimiento nacional e internacional los últimos años, así como la visita de diversos funcionarios de municipios del resto de la República y de algunos países de América Latina, que vienen a conocer el proceso que se sigue para lograr los niveles de eficiencia arriba mencionados.

La directora de Medio Ambiente y Ecología del Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco, Magdalena Ruiz Mejía, de visita por la ciudad, ya había manifestado en diversas entrevistas con los medios de comunicación, su reconocimiento al trabajo queretano en estas áreas, comentando: “Sabemos que tienen un buen equipo de trabajo, que cuentan con una empresa que les apoya, y queremos compartir esas experiencias, y saber cómo trabajan.”⁴⁰ Lo anterior fue

⁴⁰ Nota de Redacción. “Reconocen la Limpieza de Querétaro”. *Periódico El Corregidor de Querétaro*. 28 de abril de 2010. p. 10.

expresado durante el evento de inauguración del centro de distribución de la empresa francesa Plastic Omnium Sistemas Urbanos S. A. de C. V., que desde 2002 tiene el Título de Concesión para la Prestación del Servicio Suministro, Recolección, Limpieza, Mantenimiento y Reposición de Papeleras en la Vía Pública que en promedio mensual significa la recolección de 10 toneladas de residuos, y que con dicha instalación incrementa su inversión en la ciudad, lo que contribuye de forma importante a dar resultados óptimos a la ciudadanía.

De manera más reciente en el mes de julio de 2010, el Alcalde del municipio chileno de Estación Central (conurbado con la capital Santiago), Rodrigo Delgado Mocarquer, visitó el municipio de Querétaro a fin de conocer el proceso de limpia y en general el manejo de los residuos que se hace en la capital queretana, desde la limpieza de las vías públicas, hasta el tratamiento de los residuos sólidos urbanos en el relleno sanitario de nuestra municipalidad, para el cual demostró deseos de buscar la manera de implementar algunos de los procesos que aquí se hacen en la ciudad que él gobierna, de hecho en palabras del mismo Rodrigo Delgado Mocarquer, copiar lo que en Querétaro se hace de manera exitosa y probada ya aquí, ello como una muestra del interés que ha despertado la ciudad mexicana en el ámbito internacional, entre otras cosas, a raíz de los reconocimientos obtenidos en España mencionados anteriormente.

Para prestar este servicio, el municipio de Querétaro requiere de aproximadamente 800 empleados en muy diversas áreas, barrido, recolección, transportación, separación y administración de los servicios públicos; no obstante, sólo en el área de transporte, para que el servicio de recolección de los residuos sólidos urbanos se siga prestando en las condiciones actuales, sin mejoras ni nuevas inversiones, y sin contar la complejidad administrativa, económica y hasta sindical que esto representa, se requiere de una importante inversión en mantenimiento vehicular y es también urgente renovar el parque de camiones ya que existen algunas unidades que datan de 1985.

Finalmente, y a modo de conclusión de este capítulo, se puede decir que existen diversas formas para que los municipios puedan prestar los servicios públicos a los ciudadanos, desde las novedosas como hacer una franquicia para determinado servicio o la utilización de voluntarios, hasta el ejemplo de la concesión a los mismos trabajadores municipales que se dio en el estado de Arizona, además de la concesión a particulares, que es el elemento que se seguirá trabajando en esta investigación y que constituye la opción que se analiza como una alternativa viable para el municipio de Querétaro para optimizar su capacidad económica.

III. La Concesión

Después de haber hecho una revisión de las diferentes constituciones, leyes, reglamentos y demás ordenamientos, en los que se basa la prestación de los servicios públicos municipales, con especial referencia a los relacionados con la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos, en el país y en especial en el estado y el municipio de Querétaro, se desprende que la legislación mexicana es reciente en estos temas.

Lo anterior permite tener una visión actual y moderna de los servicios públicos, además de ser flexible en la manera en que estos servicios pueden prestarse a la ciudadanía; básicamente exige a las autoridades municipales que dichos servicios sean permanentes y que se busque su universalidad como un compromiso por parte del ayuntamiento o en su caso del concesionario, además de puntualizar constantemente sobre la participación ciudadana en la prestación de los mismos, con lo que se busca tener un fuerte compromiso social en donde la población toma el servicio como algo propio, pero que además crea y fortalece la conciencia ciudadana sobre la importancia del mismo y su cuidado.

De acuerdo con José Francisco Ruiz Massieu, la participación de las “comunidades es fundamental para que los servicios cumplan sus cometidos. Esa participación se podrá dar con más eficacia si la organizan y promueven funcionarios municipales o estatales, por ser éstos los más cercanos a la población y por dimensionamiento que facilita el trabajo logístico.”⁴¹ Esto redundará en una mayor vinculación entre las acciones públicas y la autoridad local, que da como resultado un acercamiento de la sociedad hacia los servicios, al verlos como algo cercano, y en algunos casos el vínculo que se logra con la población se da de tal modo que ésta llega a sentirlos como propios.

⁴¹ NAVARRO DE FLORES, María Victoria (Compiladora). *Procesos de Descentralización en España y México*. D. F. (México): INAP, 1986. p. 220-221.

La identificación de los métodos a seguir y la elección de las estrategias más pertinentes, que faciliten minimizar los daños al medio ambiente y se realice el manejo adecuado de los residuos sólidos urbanos, es una decisión que corresponde a los distintos actores sociales de la población.

Por otra parte, la reglamentación da mucho margen de movilidad para que la autoridad local haga uso de sus propias políticas y determine si presta los servicios públicos por sí misma o los otorga en las diversas modalidades de prestación privada que se han observado para que lleguen a la sociedad. En lo que se ha podido analizar destaca mucho la postura política del partido que gobierna en un momento dado, o como el mismo Ruiz Massieu dice, es un aspecto de ideología política que vendrá a desarrollar el proceso democrático, ya que según él, evita la concentración del poder en la esfera gubernamental, así mismo no puede soslayarse el tema de los recursos económicos con los que cuenta el municipio para la prestación de los diferentes servicios que se ve obligado a otorgar a la sociedad.

No es posible dejar pasar por alto el mencionar, como se revisó en el capítulo segundo de este trabajo, la cantidad de variables que cada municipio puede elegir para que la prestación privada pueda darse de manera eficiente, desde los voluntariados hasta la concesión a la iniciativa privada, pasando por los servicios que pueden prestar los mismos trabajadores del municipio, en donde como se dijo anteriormente, cada municipio de acuerdo a sus características propias elige la que más le conviene o se apega a sus necesidades.

Para ello, será revisado el proceso que actualmente se sigue en la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos urbanos, que como ya se dijo en Querétaro es muy exitoso, muestra de ello es que se presta al cien por ciento de la población, así como los reconocimientos nacionales e internacionales

de los que recientemente ha sido objeto el municipio por la prestación de este servicio tan importante para la sociedad.

Sin embargo, atrás de esta visión de éxito se encuentra un enorme esfuerzo económico-administrativo que no permite que el municipio de Querétaro sea igual de eficiente en la prestación de otros servicios públicos, como la dotación de drenaje domiciliario y urbanización, sólo por mencionar algunos ejemplos en los que presenta rezagos de dotación a la sociedad.

El planteamiento central será, que si bien este servicio funciona muy bien, es el momento de darlo en concesión, evidentemente en un proceso muy riguroso y que elija a aquellos que tengan el firme compromiso de no sólo mantenerlo en los actuales niveles óptimos sino de incrementar su eficiencia, y que ello permita a la autoridad municipal atender otros rubros de la administración de los servicios públicos, así como disponer de recursos tanto económicos como humanos para posicionarlos con la calidad del servicio mencionado.

Indudablemente es el momento económicamente idóneo para que la administración municipal obtenga un provecho importante de la concesión ya que ahora es cuando se cotiza mejor, lo que significa recursos que vendrían a impulsar el desarrollo en otros rubros.

En este contexto, se dará la propuesta que se considera más conveniente para la municipalidad y que le permita a la población seguir recibiendo un servicio de calidad, pero que a la vez, otorgue a la autoridad municipal la posibilidad económica y social de mejorar en la prestación de otros servicios en los que se está en deuda con la sociedad queretana.

En el presente capítulo se observará la pertinencia de dicho proyecto y las posibles dificultades que tendría para implementarse.

Breve Posicionamiento Conceptual

Dentro de los países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se ha venido mostrando una tendencia gradualista en los procesos de concesión, pero definitivamente el responder a la disyuntiva de qué modo puede equilibrarse la eficiencia en la asignación de recursos con la justicia distributiva, es el principal escollo que debe superarse.

La actual “crisis de la gestión administrativa tradicional y su sustitución, por nuevas fórmulas orienta la respuesta en un sentido determinado. En concreto, la consideración del Estado como previsor de servicios públicos y asignador de recursos está fuertemente influida por la crítica al modelo burocrático basado en la jerarquía y el monopolio que había inspirado el crecimiento y el aumento de funciones de los Estados occidentales con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. La crítica a los excesos burocráticos en la acción del Estado es uno de los elementos comunes a los diferentes diagnósticos nacionales sobre los problemas de la gestión pública.”⁴²

Así pues, dentro de los países pertenecientes a la OCDE, existen dos modelos complementarios de corrección que se han aplicado de manera exitosa; primero, mediante la privatización de los servicios públicos, que se da en dos ámbitos: a) La privatización total, con la transferencia de la infraestructura al sector privado, especialmente en los temas de educación, y b) Con la instrumentación de políticas del sector privado en los procesos de la administración gubernamental; y segundo, las que aseguran un control político de la acción burocrática.

Se debe reiterar que en México el servicio de recolección de residuos sólidos urbanos es considerado tradicionalmente una prestación que los

⁴² OLIAS. *Op. Cit.* p. 374.

municipios otorgan a sus habitantes. Por ello, y a fin de aclarar el panorama de investigación, necesariamente se tiene que abordar nuevamente a los autores Pina y Pina Vara quienes establecen que una concesión es un “acto de la administración en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones, a un servicio de interés general realizado por un particular, carácter de servicio público como si fuera realizado por la administración.”⁴³

Se observó en el capítulo anterior, que la concesión establece que un servicio público municipal que sea prestado por un particular o varios particulares, debe de estar sujeto a reglas y procesos directamente supervisados por la administración municipal, además de contar con una fecha previamente establecida de conclusión, la cual puede o no ser renovable, la concesión se da bajo bases de licitación pública y en ella se establecen los términos particulares de cómo debe darse el servicio a la ciudadanía.

Lo anterior será la principal guía conductora de la concesión, a través de la supervisión en donde puede imponer desde la licitación, las formas y tecnologías que deben de ser utilizadas, así como los resultados que se esperan del concesionario, ya que como se ha reiterado, el municipio no puede ni debe perder el control del servicio.

“La primera tarea del analista de políticas en esta fase es, por tanto, identificar a los actores con algún tipo de intereses en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que ven el problema.”⁴⁴ Con base en ello, se tomarán las decisiones pertinentes, ya que dicho análisis pierde su valor si los que tienen que tomar las decisiones no las toman o lo hacen de manera tardía.

⁴³ DE PINA. *Op. Cit.* p. 168.

⁴⁴ BAÑÓN. *Op. Cit.* p. 286.

Así mismo, se comentó que es el ejercicio más difundido a nivel internacional que actualmente usan los gobiernos locales para que un servicio público sea prestado por un particular, en donde es de especial trascendencia el compromiso que el concesionario tenga para garantizar el buen funcionamiento, la regularidad y la permanencia del servicio, ya que el servicio no puede dejar de ser prestado en la primera diferencia que exista entre la autoridad y el concesionario, como sucedió en la ciudad de Cuernavaca, en el ejemplo observado en el capítulo anterior.

De no cumplirse el apartado anterior, siempre las concesiones cuentan con cláusulas de cancelación o retiro de la misma, con base en las supervisiones que la administración hace a la prestación del servicio, es importante destacar que ello es en beneficio absoluto de la ciudadanía ya que la intención final de una concesión es que la sociedad tenga un servicio mejor y más eficiente que el que ya recibía por parte de la administración.

Experiencias en el Manejo de los Residuos Sólidos Urbanos

De acuerdo con Cristina Cortinas de Nava, “El manejo integral de los residuos (MIREs) es una herramienta de planeación y diseño que combina flujos de residuos, métodos de recolección y sistemas de tratamiento y disposición final, de lo cual derivan beneficios ambientales, optimización económica y aceptación social en un sistema de manejo práctico para cualquier región.

Esto se puede lograr combinando opciones de manejo que incluyen esfuerzos de minimización, reuso y reciclaje, tratamientos que involucran compostaje, biogasificación, incineración con recuperación de energía, así como la disposición final en rellenos sanitarios.

El punto clave no es cuántas opciones de tratamiento se utilicen, o si se aplican todas al mismo tiempo, sino que sean parte de una estrategia que

responda a las necesidades y contextos locales o regionales, así como a los principios básicos de las políticas ambientales establecidos a nivel nacional.”⁴⁵

Dentro de esta dinámica, desde hace más de treinta años, la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios, en especial el relacionado con la recolección de residuos sólidos urbanos, ha cambiado de manera radical, coincidiendo de manera especial en la concesión de este servicio a particulares, al igual que en otras regiones del mundo, en América Latina esto ha sucedido con más o menos la misma intensidad y por supuesto, México y Querétaro no pueden estar ajenos a dicha transformación de la administración pública.

Por ello, no se debe dejar de recordar que este servicio, la recolección de residuos sólidos urbanos, es probablemente el servicio más sentido por la sociedad de cada municipio, por el beneficio directo, la salud pública y la apreciación casi al instante que recibe la gente y que va desde la recolección y traslado y confinamiento definitivo de los mismos. Debido a ello, la importancia de priorizar las opciones de manejo de residuos sólidos, que van desde la prevención hasta la disposición final en rellenos sanitarios, pasando por el compostaje o la recuperación de energía por medio del biogás.

Al momento de realizar esta investigación, se recrudecieron las problemáticas provocadas por la autoridad italiana por no llevar a cabo un consenso previo con la población de Nápoles al intentar abrir un nuevo vertedero en la localidad de Sari de Terzigno, al cual la población se ha opuesto de manera radical para impedir que los residuos sólidos sean llevados a dicho lugar, lo que ha provocado que se acumulen toneladas de basura en la ciudad, el problema se ha agravado de tal forma que provocó disturbios violentos enfrentando durante varios días a la sociedad con el gobierno, lo que ha requerido la intervención directa del

⁴⁵ CORTINAS DE NAVA, Cristina. *Valorización de residuos, participación social e innovación en su gestión*. D. F. (México): Cámara de Diputados, 2003. p. 157.

primer ministro italiano, Silvio Berlusconi y sus ministros de medio ambiente, economía e interior, además del gobernador de la región de Campania, a la que pertenece la mencionada ciudad de Nápoles.

La lección de lo anterior es clara, cualquier proceso que involucre los servicios públicos a la ciudadanía, primero debe de ser conocido por la misma y consensuado a fin de que sea visto como propio y no sea motivo de rechazo social.

Una serie de ciudades en la región latinoamericana, entre las que destacan Buenos Aires y Córdoba en Argentina, Bogotá en Colombia, Guayaquil en Ecuador, Montevideo en Uruguay, Monterrey en México y Sao Paulo, Curitiba y Porto Alegre en Brasil, tienen más de quince años con el servicio de recolección de residuos sólidos urbanos concesionado.

También es importante mencionar que algunos municipios mexicanos han implementado prácticas exitosas en este rubro de recolección de residuos sólidos, como la modernización y mejoramiento del sistema de recolección de residuos sólidos de la ciudad de Toluca en el Estado de México; la implantación del sistema ISO-9002 en la Dirección de Limpia y Aseo Público de Aguascalientes, Aguascalientes; el control de basura en las comunidades de Hueyotlipan, Tlaxcala; y la reestructuración de rutas de recolección domiciliaria en Querétaro, Querétaro. Seguramente no es suficiente y falta mucho por avanzar, pero se han empezado a dar los primeros pasos en este rubro.

Consideraciones Medio Ambientales

Sin duda, este apartado se debe iniciar revisando algunas consideraciones generales sobre la importancia de la sustentabilidad del medio ambiente y las repercusiones que tienen para el ser humano los servicios públicos de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos

urbanos, si bien es cierto, la disposición final de dichos residuos destaca en la cadena del proceso por el impacto ambiental y de afectación al ecosistema.

Del mismo modo es importante mencionar que no se debe de perder de vista que este apartado sólo dará la oportunidad de contextualizar el trabajo de investigación, ya que interesa únicamente desde la perspectiva del servicio público de recolección de residuos sólidos urbanos y sus derivados, así como su impacto en el medio ambiente de la ciudad, considerando a la gente en el centro de la preocupación del cuidado del medio ambiente.

El crecimiento en la generación de residuos sólidos urbanos, ha supuesto la necesidad de buscar tratamientos adecuados para ello, lo que implica una serie de recursos para la consecución de los terrenos y la tecnología en cantidades crecientes. Se calcula que en Estados Unidos y en los países pertenecientes a la Unión Europea más del 60 por ciento de los residuos sólidos urbanos generados son depositados en vertederos, mientras que el 50 por ciento de los residuos municipales de países como Japón, Suecia y Suiza son incinerados. “Muchos de estos residuos depositados en vertederos aun cuando no sean tóxicos o peligrosos, terminan contaminando el aire, el suelo y los acuíferos por lixiviación: es el caso de los compuestos nitrogenados, clorados y orgánicos, los gases generados por la biodegradación, la eutrofización del medio hídrico ya mencionada, etc. Cuando se opta por la incineración, y ésta no se lleva a cabo en condiciones adecuadas, además de la producción de cenizas y escorias se emiten a la atmósfera furanos y dioxinas altamente tóxicos.”⁴⁶

Para visualizar la temática es importante, como lo explica Roberto Guimaraes, cambiar los paradigmas de la sustentabilidad ambiental que se refieren a la relación con la manutención de la capacidad de carga del ecosistema

⁴⁶ AZQUETA, Diego. *Introducción a la Economía Ambiental*. Madrid: McGraw-Hill, 2002. p. 12-13.

y la que la biodiversidad tiene para recomponer las alteraciones al medio y ahora plantearlos en “los siguientes propósitos:

- a) Que el ser humano se coloque en el centro del proceso de desarrollo;
- b) Que el crecimiento económico sea visto como un proceso ecológicamente limitado;
- c) Que proteja las oportunidades de vida del presente y del futuro; y
- d) Que respete los ecosistemas naturales.”⁴⁷

Si bien se debe reconocer que los avances en el tema son limitados, lo cierto es que en los últimos años la conciencia social ha avanzado de forma importante en este sentido y, como se observó, el municipio ya cuenta con facultades que le permiten actuar en materia de protección ambiental, como es el caso de la formulación, evaluación y administración de programas y zonas ecológicas, obviamente en su circunscripción, así como intervenir en materia de residuos sólidos.

Un ejemplo importante de que un buen proyecto ambiental puede ser exitoso es el caso de la ciudad andina de Desaguadero, que tendría entre otras cosas la dificultad de pertenecer a dos países, Perú y Bolivia, sin embargo, la problemática fue tan importante, y apremiante la necesidad de una solución para lograr un servicio efectivo de recolección de residuos sólidos urbanos, que logró la unidad de los gobernantes de ambos estados, la iniciativa privada y por supuesto de la sociedad civil, que con una gran responsabilidad ambiental han puesto en marcha un proyecto, que ha venido a encausar una solución para tener un servicio de recolección, transporte, reuso y confinamiento final de manera conjunta, lo que

⁴⁷ CABRERO. *Op. Cit.* p. 192.

permitirá a la ciudad en el mediano plazo, solucionar su problemática medio ambiental en el tema de los residuos sólidos urbanos.

En este apartado también es importante recordar el ejemplo que se analizó anteriormente en el capítulo primero, hablando de la situación del municipio de Benito Juárez, donde una Norma Federal (NOM 083) perjudica de manera seria el proceso de limpieza y con ello la concesión particular existente para la prestación del servicio. Graciela Saldaña Fraire, Directora de Ecología de Cancún, comentó que “es primordial darle cumplimiento a la norma tal y como está; pero la realidad es que las restricciones son tal altas, que darle cumplimiento verdaderamente implicaría no construir rellenos sanitarios en ninguna parte del territorio estatal.”⁴⁸ Lo anterior refiriéndose al estado de Quintana Roo.

Un ejemplo interesante y que valdría la pena tomar en consideración, es el acuerdo anunciado a fines de noviembre de 2010 entre la ciudad de México y la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA), en el que se acordó cerrar en diciembre de 2011 el bordo poniente, lo cual automáticamente obliga a los ciudadanos a reducir la cantidad de basura que se lleva a dicho relleno sanitario y hacer un máximo esfuerzo por reciclar lo más que se pueda, ya que a lo largo de sus 25 años de vida ha recibido 76 millones de toneladas de basura.

Se decía que es un ejemplo interesante ya que los enfrentamientos políticos entre el gobierno federal y el del Distrito Federal, debido a las diferencias partidistas, han sido frecuentes en todas las áreas y tuvieron la suficiente madurez para negociarlo y sacar un compromiso en el que gana la sociedad.

Según Cristina Cortinas, la empresa que logre la concesión desde el punto de vista del medio ambiente tiene que cumplir al menos nueve criterios, probados

⁴⁸ VARILLAS, Adriana. “Basura asfixia a Cancún”. *El Universal*. 30 de agosto 2010. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/705063.html>

de manera exitosa en el ámbito internacional, que permitan vislumbrar que entregará resultados positivos a la sociedad y por ende al medio ambiente, a saber:

1. "Obtención de mejores resultados ambientales.
2. Ahorro de costos y de papeleo.
3. Apoyo a las partes interesadas.
4. Demostración de que se trata de una estrategia innovadora.
5. Transferibilidad.
6. Factibilidad.
7. Incorporación de métodos de control.
8. Presentación de informes y evaluación.
9. Prevención de la transferencia a terceros de la culpabilidad por los riesgos que derivan de fallas en el desempeño ambiental de los proyectos."⁴⁹

No se puede dejar de hacer la referencia a que, lamentablemente, esta creciente práctica medio ambiental no siempre es continua ya que los cambios político-electorales hacen que algunas medidas no tengan seguimiento, falta visualizarla como una política institucional independiente de los movimientos

⁴⁹ CORTINAS. *Op. Cit.* p. 135-136.

electorales, que en el ámbito municipal es de cada tres años, para que tenga la continuidad que requiere este servicio.

Ello hace que el municipio mexicano aún tenga un marco limitado de acciones en materia medio ambiental, el “pensar ecológicamente” no entra en la agenda de los presidentes municipales, se requiere pues, una nueva generación de presidentes que valoren en su verdadera dimensión la importancia de la gestión ecológica e introduzcan el tema en la agenda de los ayuntamientos y en el debate público.

En el caso de Querétaro, y como se verá con mayor precisión en apartados posteriores, es necesario reubicar la Unidad de Transferencia ya que actualmente se encuentra situada en una zona habitacional de la ciudad, y al hacerla nueva tendría las ventajas de contar con tecnología de punta para evitar entre otras cosas el posible escurrimiento de líquidos y la emisión de olores.

Del mismo modo, se debe recordar la importancia de la implementación de programas que vienen impulsando de forma gradual la mejora en la recolección de los residuos sólidos urbanos, como son la separación de basura, la recolección de pilas y de residuos electrónicos, recolección de aceite vegetal usado, así como el programa de tiliches y el de materiales valorizables clasificados; algunos de estos procesos que han dado estupendos resultados, ejecutados con el apoyo de la iniciativa privada queretana, como lo son las empresas Recicla Electrónicos México S. A. de C. V. (REMSA) y Procesos Ambientales Alfa S. A. de C. V.

A fin de medir la importancia de la mejora en la recolección y separación de los residuos sólidos, baste decir que en el año 2010 se recolectaron 10,000 kilogramos en pilas, 6,300 litros de aceite y 33,500 kilogramos de residuos electrónicos.

Debido a ello, el municipio de Querétaro ha obtenido diversas distinciones de carácter ambiental, como los reconocimientos obtenidos en las tres ediciones del Concurso Nacional de Reciclaje de Residuos, en el año 2008 logrando el primer lugar con el programa Separemos la Basura, en el año 2009 consiguiendo el segundo lugar con el programa Recolección de Pilas Domiciliarias, y en el año 2010 con el tercer lugar “con el proyecto del Programa Piloto de Recolección de Aceite Vegetal Usado, evento organizado en el marco de Cooperación Ambiental de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)”⁵⁰, este último programa en coordinación con el Centro de Investigación y Desarrollo Carso (CIDEC).

El municipio de Querétaro, a través de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, ha realizado su carta de requisitos para el funcionamiento de centros de acopio de residuos sólidos urbanos, por lo que en caso de que una persona moral desee instalar de manera conjunta con la autoridad local dicho centro, deberá de cumplir con:

- Dictamen de uso de suelo,
- Factibilidad de giro,
- Dictamen ambiental de factibilidad de giro,
- Licencia municipal de funcionamiento, y
- Verificación de medidas de seguridad de establecimientos.

⁵⁰ WAGNER LACLETTE, Heidy. “Obtiene Municipio tercer lugar en el Concurso Nacional de Reciclaje de Residuos”. *Diario de Querétaro*. 20 de noviembre de 2010. p. 4.

Lo anterior es importante ya que contempla la posibilidad de la concesión de una de las etapas del servicio de recolección de residuos sólidos, lo que abre la posibilidad de ir avanzando poco a poco en la concesión del servicio.

Se debe de comentar que en Querétaro las organizaciones no gubernamentales han encontrado un espacio para desarrollarse e impulsar, con buena atención por parte de las autoridades municipales, las propuestas para mejorar la gestión integral de los residuos, como quedó patente en el Primer Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas Involucradas en la Prevención y Gestión de los mismos.

En definitiva, y como ha quedado demostrado en diversas ciudades europeas, en especial las españolas, el aumento en el reciclaje provoca que los vertederos y las incineraciones se reduzcan de manera importante, a esta experiencia se le suma el reciclaje puerta por puerta, lo cual es fundamental para frenar la cantidad de los residuos sólidos urbanos.

Economía de la Basura

Se puede decir que, en apariencia, el servicio público de recolección de residuos sólidos urbanos es un problema local y, por lo mismo, el ámbito en el que debe de ser resuelto es el municipal, en estricto sentido lo anterior es cierto, sin embargo, en caso de generarse contaminación impactaría también a la región, como por ejemplo en el caso de la contaminación de los mantos freáticos por lixiviación.

Dicho lo anterior, por ello es que el municipio es el encargado de diseñar las medidas de política ambiental y su impacto económico-social, que permiten dar una servicio adecuado a la sociedad, no se puede olvidar que en México, existe la capacidad jurídica, para que en caso necesario, un municipio puede asociarse con su región a fin de tener políticas coordinadas, en especial y para este caso los

conurbados. Al respecto, se mencionó con anterioridad el exitoso caso de dos países (Bolivia y Perú) que sacaron adelante un proceso similar en la ciudad de Desaguadero.

Cuando se busca dar en concesión el servicio de limpieza y recolección de residuos sólidos urbanos, el municipio debe de evaluar en términos económicos los montos por los que debe otorgarse ya que ello dependerá de las cantidades de basura que se generan en la población, así como de las distancias en kilómetros que en el barrido tendrán que recorrerse. Sin embargo, no son las únicas determinantes económicas que se usan, también puede llevarse a cabo con base en el número de casas a las que se le presta el servicio como se hace en Barranquilla, Colombia, o bien, en función del número de calles que se recorren en el servicio como se realiza en Santa Fe, Argentina.

La contaminación que generan los residuos sólidos urbanos, es de carácter antrópico, lo cual generalmente es provocado porque las personas, las empresas o las instituciones públicas, hasta la fecha se han comportado de tal manera que al resolver una problemática generan deterioro ambiental, como se vio en los casos anteriores en donde países como Japón y Suiza que debido a la pequeña extensión territorial con la que cuentan, incineran sus residuos municipales, si bien es cierto, todo pareciera indicar que los países de menos desarrollo económico son los que tienen mayores problemas de conciencia ambiental entre su población.

Lo anterior no deja de ser una percepción parcial, ya que si se revisan las estadísticas, los países que más contaminan en el mundo son los calificados con mayor crecimiento económico, lo que fue revelado de manera evidente cuando se firmó el protocolo de Kyoto, donde Estados Unidos ha sido el país más renuente a la ratificación de dicho instrumento; el ejemplo más importante es Europa que con sólo el siete por ciento de las tierras del mundo, en 2004 producía casi el 40 por

ciento de la contaminación mundial y se calcula que para el año 2010 aumentaría su “contribución” entre un 30 y un 50 por ciento.

Lo importante en este caso, es que una evaluación económica del proyecto debe tener contemplados el impacto directo, como la generación de ahorro, capitalización paulatina, autosuficiencia financiera y generación de empleos, y el impacto indirecto, como el fortalecimiento de proveedores y la mejora de la calidad en los bienes y servicios que presta el municipio, en este caso concreto, la recolección, traslado y confinamiento final de los residuos sólidos urbanos, todo ello en beneficio de la sociedad municipal.

Proceso de Concesión

La fórmula de concesión, es un modelo que se usa desde hace algunas décadas en Estados Unidos, Canadá y Europa, si bien con menos tiempo como se vio pero ya se ha venido generalizando en América Latina y también de manera importante en nuestro país, buscando con ello maximizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Según información difundida por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) en una encuesta realizada a principios de la década de los noventa, 81 países de los 125 consultados en todos los continentes, ya habían realizado al menos un proceso de concesión de algún servicio público, se puede asegurar que a casi 20 años del documento la tendencia vaya hacia la alza en la adopción de este modelo de prestar el servicio público por parte de las administraciones gubernamentales.

“Las concesiones se aplican para el abastecimiento y tratamiento de aguas en Francia, España, México, Malasia, Indonesia. También se recurre a las concesiones para la recogida y tratamiento de basuras y desechos, puertos,

ferrocarriles, metro, autopistas de peaje en Francia, Argentina, México, Chile y Reino Unido.”⁵¹

En México entre las ciudades que han concesionado el servicio de recolección de residuos sólidos urbanos, destacan Monterrey, Cancún, Guadalajara, Cuernavaca y Los Cabos, no se debe dejar pasar por alto que como ya se ha visto en los casos de Cancún y de Cuernavaca, al momento de hacer esta investigación tuvieron diversas problemáticas relacionadas con el servicio, pero habrá que decir que los problemas surgidos en estas dos ciudades no son necesariamente imputables a los concesionarios.

La administración pública que se introduce en el proceso de concesión, buscará mejorar el progreso de la sociedad del municipio de manera integral en lo económico, social y político, evidentemente si con la concesión se logra mejorar el servicio que ya se prestaba, habrá importantes avances en los aspectos anteriores, lo que vendrá a redundar en el mejoramiento cultural del municipio ya que también impactará en el ordenamiento jurídico.

Antes de la realización de un proceso de concesión, la autoridad tiene que responder al cuestionamiento sobre si la iniciativa privada debe intervenir para solucionar un problema concreto, y cómo será orientada esta intervención, en caso de que se dé, los tiempos y los costos, así como los efectos positivos y negativos de la misma, además de los resultados esperados, en caso de que se decida por la intervención de la iniciativa privada en la prestación de determinado servicio. Inicialmente el municipio debe de contar con algunos elementos básicos para el buen término del proceso y que los beneficios lleguen a la administración pública y a su gestión del servicio municipal, pero teniendo como prioridad el beneficio de la colectividad.

⁵¹ OLIAS. *Op. Cit.* p. 79.

Previo a llevar a cabo el proceso de concesión en la elaboración del proyecto del mismo deben identificarse los costos y beneficios, “debe primeramente definirse la llamada ‘situación base’, o ‘situación sin proyecto’; para ello, el evaluador debe establecer que es lo que sucedería -con la empresa, el sector o el país- durante el horizonte de evaluación en el caso de que no se ejecute el o los proyectos que se considerarán en la situación ‘con proyecto’.”⁵² Lo anterior permitirá tener una decisión más objetiva habiendo hecho todos los estudios previos antes de tomar el acuerdo definitivo.

Concretando, debe buscarse vivir de acuerdo a la ‘huella ecológica’ y modificarla en beneficio del medio ambiente, ¿cuánto necesitas para vivir, cuánto usas? Y básicamente cuatro elementos, para la concesión:

- “Efectividad ambiental, a fin de minimizar los efectos ambientales del sistema de su conjunto, del modo que sea ambientalmente sustentable.
- Eficiencia económica, con objeto de minimizar los costos del sistema de modo que sea rentable y por tanto económicamente sustentable.
- Viabilidad técnica, lo que implica que las opciones tecnológicas a seccionar sean factibles de aplicar en las condiciones locales de una municipalidad.
- Aceptación social, los criterios antes mencionados se deben de cumplir dentro de un marco de referencia que sea aceptable para los usuarios del sistema en su región.”⁵³

⁵² FONTAINE, Ernesto R. *Evaluación Social de Proyectos*. 12^a ed. Bogotá: Alfaomega, 2005. p. 24.

⁵³ CORTINAS. *Op. Cit.* p. 160-161.

Este último punto recuerda lo comentado con anterioridad, sobre la apertura del vertedero en Nápoles, Italia, en donde no puede bajo ningún pretexto, soslayarse la participación social, que va a impulsar o detener, lo que técnicamente pudiera ser el mejor proyecto.

Para lograr esta participación social, es necesario hacerla partícipe en la toma de decisiones, por ejemplo, a través de los Consejos de Participación Ciudadana, en los que se expongan los puntos de vista de la autoridad así como de los de expertos en la materia, y en los ámbitos de estos consejos las autoridades tienen un foro de consulta importante, ya que como su reglamento interno lo explica, los consejos son instancias de opinión consultiva. En dichos foros se debe indagar lo referente a varios aspectos, entre los que destacan:

- ¿Cuál es el principal problema que se desea resolver con la concesión?
- ¿Qué prioridades debe tener la concesión?
- ¿Qué mecanismos de ejecución se deben de resolver?
- ¿Cómo y cuándo se va hacer y qué etapas deberá cubrir?
- ¿Quiénes son los beneficiarios directos y los indirectos (si los hubiera)?
- ¿Quién va a hacer la concesión?
- ¿Cuál es el monto de la concesión y su temporalidad?
- ¿En qué se van aplicar los recursos de la concesión?
- ¿Desde una perspectiva de desarrollo sustentable, la concesión es la solución adecuada?

- ¿Qué acciones implementar para que la ciudadanía se involucre y se identifique con el servicio de recolección de residuos sólidos urbanos?

Como se ha dicho, existen diversos modelos de concesión entre los que destacan como mayormente llevados a cabo en el ámbito mundial, los siguientes:

1. Administración directa del municipio a través de una sección.
2. Autoridad independiente de la ciudad, empresa municipal.
3. Operador contratista del municipio.
4. Concesionario privado.
5. Empresa comunal/ONG.
6. Proveedor privado independiente.
7. Combinaciones entre las anteriores.

Puede indicarse que sería de utilidad el contar con un servicio público municipal de carrera, ya que las decisiones que deben de ser tomadas en este ámbito deben de ser de consideración estrictamente económicas, técnicas y de beneficio social, y deben quedar de lado los aspectos político-electorales que, lamentablemente, influyen en la toma de decisiones para impulsar un proceso de concesión o no.

El municipio debe de tener una capacidad general para llevar a cabo el proceso de concesión, tanto jurídica (que en el caso de México sí existe) como administrativa, así como la posibilidad real de supervisar y evaluar la acción de la

persona física o moral beneficiada de la concesión para estar claros de que el servicio público municipal sea igual o mejor que cuando lo prestaba la administración pública.

Este modelo de prestación del servicio público, en donde el municipio funge como otorgante de la concesión inicia “con una convocatoria pública para concesionar el servicio determinado y sus implicaciones en la afectación hacia el interior del ayuntamiento y la comunidad; en ella, tiene una gran trascendencia el compromiso del concesionario para garantizar el buen funcionamiento, la permanencia y regularidad del servicio.

“Es importante señalar que en la concesión del servicio el Ayuntamiento se mantiene como órgano fundamental de vigilancia y normatividad de la prestación, que incluso puede derivar en la cancelación o anulación de dicha concesión antes del plazo previsto en el contrato.”⁵⁴

Como se dijo anteriormente, este es un formato que viene muy bien a la autoridad municipal, ya que tiene la ventaja de que a pesar de que el concesionario tiene el manejo absoluto de la empresa y del servicio, el municipio guarda para sí algunos aspectos que impiden que pierda el contacto del mismo, ya que conserva la responsabilidad y normativización, pero deja de entenderse de asuntos como la administración, las finanzas y actualizar la tecnología.

Aplicabilidad a la Situación Actual en el Municipio de Querétaro

En los últimos años se ha abierto a la discusión pública y gubernamental la posibilidad de concesionar los servicios de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos en el municipio de

⁵⁴ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*. 8ª ed. D. F. (México): Porrúa, 2005. p. 442-443.

Querétaro. En principio, esto ya es importante, porque somete la temática a debate y permite que haya expresiones a favor y en contra, lo que ha traído como consecuencia que en ocasiones, y de manera especial en el ámbito de los partidos políticos, la discusión se vuelva por momentos compleja.

Cabe mencionar, que la primera concesión del relleno sanitario se llevó a cabo en 1995 siendo presidente municipal Jesús Rodríguez Hernández, la cual tuvo vigencia de quince años contados a partir del 5 de febrero de 1996, para desarrollar y operar el relleno sanitario, así como el saneamiento y la clausura del tiradero del municipio de Querétaro, la cual fue otorgada a la empresa Mexicana del Medio Ambiente S. A. de C. V. que, posteriormente, cambió de razón social a PROACTIVA Medio Ambiente S. A de C. V. Esta concesión fue prorrogada el 27 de octubre de 2004 por otros 15 años, por lo que su vigencia culminará el 4 de febrero de 2026.

En el mes de octubre de 2010 la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) reconoció al relleno sanitario del municipio de Querétaro como una industria limpia, recibiendo la calificación ambiental, lo que significa que cumplió con las 23 acciones de mejora de cumplimiento ambiental, entre las que destacan el cuidado del aire, agua, suelo y subsuelo.

Sin embargo, se prevé que el relleno sanitario llegue al final de su vida útil en un plazo cercano a los dos años, ya que actualmente recibe en promedio 24 mil toneladas mensuales, llegando en ocasiones hasta casi las 27 mil toneladas, por lo que será necesaria una inversión importante para construir un nuevo relleno sanitario.

Con la intención de maximizar la vida útil del actual relleno sanitario, el gobierno municipal ha impulsado desde el año 2003 una política de separación de residuos sólidos cada vez más exitosa, ya que durante la administración que concluyó en 2006 se diseñaron los lineamientos del programa y se realizaron

pruebas. En la administración posterior, que concluyó en 2009, se incluyó dicha política de separación de residuos en el Plan Municipal de Desarrollo y se dio un paso más al establecer rutas definitivas con recolección de residuos separados desde donde se originan y no en el relleno sanitario, como sucedía anteriormente.

En la actual administración 2009-2012, se volvió a incluir en el Plan Municipal de Desarrollo el programa de separación de residuos, contemplando modernizar los servicios que ya se brindan, e incrementado su cobertura.

El objetivo actual busca cumplir con tres metas:

1. Maximizar la valorización de residuos sólidos urbanos,
2. Fomentar la minimización de la generación de residuos, y
3. Incrementar la corresponsabilidad de productores, distribuidores, consumidores que impulsen el reuso, entre toda la ciudadanía en especial en las escuelas.

En el año 2004 sólo dos colonias participaron en la separación de residuos sólidos y para 2006 fueron 105 colonias. Al término de la administración 2006-2009 las colonias que separaban sus residuos sólidos sumaron 207, y en el año 2010 sumaron 241 colonias, lo que influye notablemente en alargar la vida útil del relleno sanitario, disminuir la facturación por la disposición final, un mejor manejo y venta de los valorizables, así como incidir favorablemente en el medio ambiente.

De los residuos separados, el 45 por ciento es cartón, el 37 por ciento es plástico, el vidrio representa el 14 por ciento y los metales el 4 por ciento.

Se debe decir que hasta la fecha, las concesiones que se otorgan se hacen generalmente bajo el formato de monopolio, en donde el prestador del

servicio se encarga de todo el proceso de recolección de residuos sólidos urbanos, lo que redundaría en un mayor beneficio a la ciudadanía ya que es menor el costo de operación que si se tuvieran varias empresas trabajando de forma sectorizada.

Sin embargo, este formato no debe ser necesariamente el único, ya que si se da en concesión el mismo servicio a dos o más empresas se genera una competencia que, al paso del tiempo, podría impulsar un mejor servicio para la sociedad.

En cuanto a la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos por parte de un concesionario, en algunos casos, la empresa cobra a la tesorería del municipio y en otros casos directamente al vecino, esto último con un monitoreo por parte de la autoridad municipal.

Si bien, para determinar la opción más viable para cada municipio, es importante tomar en cuenta el servicio considerado y “en el caso de los servicios basados en bienes públicos puros -aquellos no sujetos a fenómenos de rivalidad en el consumo y que no admiten la exclusión de consumidores potenciales-, así como los basados en recursos de propiedad común -sujetos a fenómenos de rivalidad en el consumo, pero que no admiten la exclusión de consumidores potenciales-, es más probable que se presten de acuerdo con los modelos tradicionales de gestión.”⁵⁵ En el primero de los casos pueden mencionarse los panteones y en el segundo el drenaje domiciliario.

En esta investigación se propone que se lleve a cabo el proceso de concesión del servicio de recolección de los residuos sólidos urbanos debido a que los datos técnicos y económicos indican que es el momento adecuado para hacerlo, pues en la actualidad el municipio de Querétaro ha sido reconocido, tanto

⁵⁵ BAÑÓN. *Op. Cit.* p. 179.

por diversos actores nacionales como por organismos internacionales, dada la excelente labor en la prestación de los servicios públicos municipales de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos, lo que confiere un mayor valor al costo de la concesión.

Entre las distinciones obtenidas se cuentan, el Certificado en Calidad Ambiental al proceso de manejo integral de residuos otorgado por PROFEPA en el año 2006 con las respectivas recertificaciones entregadas en los años 2009 y 2011, constituyéndose en el primer municipio del país en obtener la segunda recertificación.

De la misma forma, como parte de la campaña Limpiemos Nuestro México, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y TV AZTECA otorgaron al municipio en el año 2009 el premio Jumil de Plata, galardón que ubica a Querétaro entre las 10 ciudades más limpias del país.

Asimismo, como se indicó anteriormente, dentro del Concurso Nacional de Reciclaje de Residuos, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) con el respaldo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), otorgaron en el año 2008, el primer lugar en la categoría Residuos Sólidos Urbanos al programa "Separemos la Basura" por implementar el reciclaje, valorización y aprovechamiento de residuos sólidos urbanos en el municipio de Querétaro. Para el año 2009, el municipio obtuvo el segundo lugar en la categoría Residuos Sólidos Peligrosos al programa "Recolección de Pilas Domiciliarias" por la promoción y gestión integral de dichos residuos contribuyendo con el cuidado del medio ambiente. Y para el año 2010, en su tercera convocatoria, otorgaron al municipio el tercer lugar en la categoría Residuos de Manejo Especial al programa piloto "Recolección de Aceite Vegetal Usado" por la implementación en el reciclaje de este tipo de residuos promoviendo su gestión integral.

En relación con los reconocimientos internacionales, en 2008 el municipio de Querétaro fue galardonado con la Escoba de Plata y en 2010 con la Escoba de Oro. Esta distinción consiste en reconocer y distinguir los trabajos que se realizan para mejorar la gestión de los servicios públicos de recolección de residuos, la limpieza y el aseo urbano en general, de las ciudades y de la industria, premiando los esfuerzos para mejorar los recursos tecnológicos y el avance en la calidad de vida de las ciudades. Dicho concurso se celebra desde hace doce años por la Asociación Técnica para la Gestión de Residuos y Medio Ambiente, en el marco de la semana Internacional de Urbanismo y Medio Ambiente (TECMA), que se lleva a cabo en Madrid, España, y asisten representantes de prácticamente toda América Latina y la totalidad de las provincias españolas.

Para llevar a cabo el proceso de concesión, “el Gobierno se encuentra realizando un estudio socioeconómico a terminar en tres meses para tomar una decisión.”⁵⁶ No obstante, la propuesta de esta investigación se sostiene, a pesar de que al parecer, las autoridades municipales han dado por descartado, al menos por el momento, la concesión del servicio mencionado, debido a la polarización que la propuesta ha causado entre los actores políticos: “Autoridades capitalinas decidieron suspender el estudio para la posible privatización del servicio de recolección de basura en el municipio, a causa de la problemática generada a partir del anuncio de dicha iniciativa. Sin embargo, José de la Garza Pedraza, secretario de Servicios Públicos Municipales, informó que este análisis de las condiciones en que se realiza el servicio de limpia en la ciudad debe continuar, pues la intención es no heredar problemas.”⁵⁷

⁵⁶ SÁNCHEZ, Carolina. “Urgen a Invertir en Servicio de Limpia”. *Periódico a. m. Querétaro*. 28 de abril de 2010. p. 3.

⁵⁷ ROMERO, Ángeles. “Echan atrás privatización de limpia”. *Periódico El Corregidor de Querétaro*. 20 de agosto 2010. p. 1.

En días posteriores, el mismo presidente municipal, Francisco Domínguez Servián, reiteró la intención de hacer estudios referentes a la posibilidad de concesionar los servicios de recolección de residuos sólidos urbanos.

Finalmente, con relación a este tema, el presidente municipal expresó que en caso de que se diera la concesión, la población debe de tener plena confianza de que las autoridades estarán en permanente evaluación de la empresa concesionaria, a fin de evitar que se den casos como los mencionados anteriormente en Cuernavaca, Morelos o en Cancún, Quintana Roo.

Se considera que es el momento oportuno, ya que como se analizará más adelante, requiere implementos técnicos y económicos que ponen al municipio en una situación difícil, pero además se considera que ahora que se está en una época de un trabajo reconocido, se puede hacer una concesión benéfica para la ciudadanía que permita capitalizar de forma importante al municipio, pero además liberar cuantiosos recursos para proyectos y obras imprescindibles para la sociedad y que se han pospuesto por falta de recursos para llevarlas a cabo, lo anterior bajo las premisas de impulsar la reducción de la generación y aumentar el aprovechamiento y reciclado.

La concesión debe incluir en el proyecto para el municipio de Querétaro, al menos lo siguiente:

1. La recolección de residuos sólidos

- Recolección domiciliaria,
- Recolección en asentamientos irregulares,
- Recolección en establecimientos comerciales y de servicios,

- Recolección con contenedores,
- Recolección de tiliches,
- Jornadas de limpieza,
- Limpieza de lotes baldíos,
- Recolección de papeleras doggys, y
- Recolección de papeleras toxys.

2. Barrido mecánico

- Zona patrimonio cultural de la humanidad,
- Cabeceras delegacionales, y
- Vialidades principales.

3. Traslado

- Unidad de transferencia.

En términos estrictamente técnicos, y retomando lo visto en el primer capítulo, según lo indicado en el Reglamento Interior de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales, ésta tiene como obligación con relación a la operación del servicio de limpia y aseo, los siguientes rubros:

- Barrido de vía pública y plazas públicas;

- Lavado de plazas públicas, andadores y atrios;
- Limpieza de camellones y áreas verdes;
- Recolección de residuos sólidos urbanos municipales, y
- Disposición final de residuos sólidos municipales.

Para lograr lo anterior, el municipio cuenta con una flotilla de 124 vehículos, 9 barredoras mecánicas y una Unidad de Transferencia, a fin de otorgar a la ciudadanía el servicio los siete días de la semana en el centro histórico y seis días en el resto del municipio, zonificado en tres grandes regiones: la primera es la delegación municipal Centro Histórico, la segunda se integra por las delegaciones de Epigmenio González Flores, Villa Cayetano Rubio y Josefa Vergara y Hernández, y la tercera por las delegaciones de Felipe Carrillo Puerto, Félix Osores Sotomayor y Santa Rosa Jáuregui.

Con relación a los vehículos, se debe decir que para que una unidad tenga un servicio óptimo, tanto en trabajo como en condiciones mecánicas, no debe tener una antigüedad mayor a seis años, y en Querétaro se cuenta con 68 rutas por las que transitan los vehículos seis días a la semana, entre ellos hay una unidad de 1984 y otra de 1985, y sólo 45 del total tienen la antigüedad requerida, los 79 restantes van como se decía de 1984 al 2003, 26 años de antigüedad, cuatrocientos cincuenta por ciento más del óptimo requerido, en promedio vehículos con 13 años de antigüedad, el doble de lo sugerido.

A la gran mayoría de los vehículos les hace falta la colocación de sistemas de localización GPS para mayor control y seguridad de las unidades.

Con relación a las barredoras mecánicas, el dato es contundente, ocho están descompuestas y no hay recursos para su reparación, así que sólo una está trabajando de manera regular.

Adicional a la fuerte inversión para la modernización de las unidades, se requiere una suma estimada de tres millones y medio de pesos anuales para el mantenimiento y reparación de la flotilla con que se cuenta actualmente.

Lo anterior, sin contar que se necesitan dos millones de pesos adicionales cada año a fin de ir cumpliendo las metas del servicio con relación al crecimiento de la ciudad, que no está demás recordar que tiene una tasa de crecimiento poblacional muy por encima de la media nacional, baste decir que según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) entre 2010 y 2015 habrá 85,000 habitantes más en la ciudad, y que además ha aumentado la cantidad de residuos por habitante que se generan, al pasar de poco más de medio kilo por persona en 1997 a casi un kilo en 2005.

Otra rubro de inversión se refiere a la Unidad de Transferencia, la cual se encuentra ubicada actualmente en la colonia Colinas del Parque muy cerca del Boulevard Bernardo Quintana y del Anillo Vial Fray Junípero Serra, en una zona de alto desarrollo residencial y comercial de la ciudad, por lo que es indispensable buscar su ubicación en otra zona, lo cual se calcula tendrá un costo estimado en los treinta millones de pesos.

En lo referente al tema de los recursos humanos que prestan el servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final significa para el municipio de Querétaro, se tiene que actualmente trabajan en este servicio 722 empleados municipales, que van desde recolectores hasta personal administrativo, que en suma generan una nómina mensual de casi seis millones y medio de pesos. No obstante la plantilla de personal es limitada para la prestación del servicio a un municipio en constante crecimiento, como es el caso del

municipio de Querétaro, el cual tiene 801,883 habitantes según el censo 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Si se toma en cuenta que la recolección anual de basura en el municipio de Querétaro llega casi a las doscientas treinta mil toneladas (228,460), se estima que en promedio cada habitante del municipio genera un kilo de basura al día, de lo que se desprende que el costo por tonelada recolectada ronda los 535 pesos.

No se ha comentado que el servicio público de recolección de residuos sólidos urbanos incluye lo que se ha denominado 'servicio especial', el cual se lleva a cabo sin costo alguno y que consiste en hacer la recolección en mercados, escuelas públicas, parques y algunas dependencias y establecimientos, lo que implica un gasto anual cercano a los tres millones trescientos mil pesos.

En términos estrictamente económicos, no se puede pasar por alto que desde el año 2008 debido a una problemática inmobiliaria originada en los Estados Unidos que dio lugar a una crisis global, empezó a contraerse el desarrollo económico a nivel internacional y, sumado a ello, en el año 2009 en México se sufrió una epidemia de la gripe AH1N1, sucesos que evidentemente tuvieron severas repercusiones económicas en el país, y lo que el entonces secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens Carstens, describió como un "pequeño resfriado para el país" se volvió una "pulmonía", con una caída del producto interno bruto superior al 6 por ciento, que no se veía en México desde la década de los ochentas del siglo pasado, lo que por ende, trajo como consecuencia una fuerte contracción en el gasto público que afectó a los tres ámbitos de gobierno.

No se puede terminar este apartado sin decir que otra concesión que tiene otorgada el municipio de Querétaro es la del servicio suministro, recolección, limpieza, mantenimiento y reposición de papeleras en la vía pública, a favor de la empresa francesa Plastic Omnium Sistemas Urbanos S. A. de C. V. Dicha

concesión tiene una vigencia de 15 años contados a partir del a partir del 2002; en ella, la empresa se comprometió de manera original a instalar 6,600 papeleras y hoy en día hay diez mil papeleras instaladas.

Perspectivas y Resultados Esperados

Sería ingenuo pretender que las mismas técnicas de administración que dan resultado en la administración privada, sean operantes y con los mismos resultados en la administración pública, ya que es evidente que tienen objetivos distintos. “El lucro es la piedra de toque para valorar la marcha de una empresa, y me refiero a una economía de mercado, no debe aparecer fundamentalmente en la Administración, que no pretende obtener beneficios y que muchas veces se embarca en actividades inicialmente no rentables, costosas y, quizá desde una perspectiva privada, despilfarradoras.”⁵⁸ Evidentemente hay una gran diferencia en los tipos de administración, entre lo privado y lo que los servicios que la sociedad se esfuerza por hacer colectivamente a través del gobierno.

De igual forma Cristina Cortinas explica que el manejo de los residuos sólidos urbanos debe darse desde una combinación de soluciones, sin importar su número, los métodos de recolección, los sistemas de tratamiento, etc., lo importante es la prioridad que se le dé a cada una de ellas y, más importante aún, es la toma de decisiones con base a un diagnóstico.

Como en casi todas las actividades de lo público, esta propuesta tiene argumentos a favor y en contra. Al revisar las posturas que no están por la incorporación de técnicas del sector privado en la manera de suministrar los asuntos públicos, destacan entre otras, el no aplicar diversos elementos administrativos ya que se busca adecuarlos a las necesidades de lo público, lo político y lo social, y con ello se deja trunco o ya no es el procedimiento original, lo

⁵⁸ MARTIN. *Op Cit.* p. 52.

que evidentemente altera el resultado; además, al igual que en todos los procesos de la administración privada, en la administración pública no existen países, estados, ni municipios iguales que permitan pensar que si determinada concesión o servicio llevado a cabo en alguna localidad funcionó de manera adecuada, vaya a replicarse en otros con economía, sociedades y circunstancias políticas diferentes.

En este contexto debe de ser tomado en cuenta, antes de cualquier decisión, el objetivo de la concesión del servicio público, su responsabilidad social, la dimensión del tiempo, el enfoque técnico, su alcance, las posibles estrategias a seguir, los recursos humanos con los que se cuenta o serán necesarios, la motivación de nuevas estructuras con menor escalafón de la autoridad y los recursos informáticos.

Así pues, con esta propuesta se pretenden alcanzar tres objetivos básicos:

1. Fortalecer la capacidad institucional del gobierno municipal.
2. Mejorar y estar a la vanguardia en los mecanismos y acuerdos de coordinación jurídica y administrativa de la descentralización que se da en el país.
3. Consolidar las condiciones que ayuden a mejorar la calidad de vida de la sociedad queretana.

Por otra parte, en los argumentos a favor de la implantación de esquemas de concesión de los servicios públicos, destacan los siguientes:

La óptica desde la que es visto el ciudadano en este esquema, es desde la óptica del cliente, lo que “supone un intento de relación de la gestión pública y la

gestión privada cuyas fronteras no se encuentran estrictamente delimitadas pero que tienen unos valores, como se ha visto anteriormente, claramente alejados.”⁵⁹

El argumento de que hay que desechar el accionar tradicional e impulsar los elementos que vienen de la organización privada y promover las concesiones, se sustenta en cinco elementos básicos:

1. La competencia por los espacios económicos cada día es más importante y seguir cerrando el paso al sector privado reservando algunas áreas monopólicas al Estado termina afectando al consumidor final, en este caso la sociedad.
2. Hasta hoy, es la mejor manera de evitar que los enclaves burocráticos sigan fortaleciéndose y se permita una administración gubernamental más ágil y eficiente.
3. Al mismo tiempo, permite una contratación y gestión más eficiente de los recursos humanos necesarios para el funcionamiento de la administración pública.
4. Con la concesión, se engrandecen los equipos de trabajo municipio-sociedad, que permiten ampliar las acciones encaminadas a prestar un mayor número de servicios públicos.
5. El concesionario pasa a ser un aliado más de la administración pública y tiene una responsabilidad que comparte con ésta y con la sociedad a la que presta el servicio.

⁵⁹ OLIAS. *Op. Cit.* p. 306.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, también se puede afirmar que sí hay elementos que, tanto en la administración pública como en la privada, subsisten y nos permiten tener elementos comunes de evaluación, como son: la eficiencia y la eficacia de los procesos, lo que con los avances que en los años recientes ha tenido la informática es fácilmente cuantificable, “Un buen juez es un sujeto irreplicable por una máquina, no existen artilugios capaces de fallar un pleito. Pero un buen juez debe ser un juez eficaz, es decir, debe producir sentencias con acierto y celeridad.”⁶⁰ La pregunta que siempre queda en el aire, y se mencionaba al inicio de este capítulo, es ¿hasta qué punto la eficiencia puede justificar la concesión de los servicios públicos y de cuáles de ellos?

Es claro que actualmente las concesiones de los servicios públicos son una respuesta económica para impulsar el desarrollo del Estado, ya que hace más eficiente la administración y dotación de los servicios públicos lo que eleva de manera integral el desarrollo de las sociedades. El viejo concepto de la administración pública que monopolizaba la prestación de los servicios ha quedado rebasado, hoy es necesaria una administración competitiva e innovadora que dé respuestas ágiles a la sociedad y que cumpla con objetivos y metas.

El proceso de concesión nunca debe de ser visto como el limitar la actividad gubernamental, o en determinado momento, que la autoridad municipal deje de tener el control y el monitoreo de cómo se va prestando el servicio de barrido y recolección de residuos sólidos urbanos, de ahí la importancia de recalcar la diferencia entre ‘privatizar’ el servicio, en el cual la autoridad municipal cede todo el control del mismo, y ‘concesionarlo’ en el que cede la operación pero mantiene el control mediante la supervisión, del mismo, y que para ello cuenta con la reglamentación y las bases que de la concesión tendrá.

El manejo integral de los residuos sólidos urbanos debe de buscar lograr:

⁶⁰ MARTIN. *Op. Cit.* p. 53.

1. La participación conjunta,
2. La participación coordinada,
3. La participación diferenciada, y
4. La corresponsabilidad social.

Esta última es de suma importancia, ya que mientras la ciudadanía no participe de manera decidida y habiéndose convencido de la importancia de su responsabilidad, las posibilidades de éxito siempre serán limitadas.

Como se revisó desde el primer capítulo y los siguientes, este es un proceso en donde la ciudadanía juega un papel fundamental, mientras la sociedad no haga suyo el proceso que sigue el servicio público municipal, el que se trate, el éxito será en el mejor de los casos limitado, si no es que nulo, por ello es que en el caso particular de la recolección de residuos sólidos urbanos, lo fundamental viene desde la población que debe tener el compromiso de generar en lo posible, la menor cantidad de los mismos. No se puede olvidar el ejemplo acotado en este mismo capítulo sobre la problemática surgida en la ciudad de Nápoles cuando la autoridad intentó abrir un nuevo vertedero en la localidad de Sari de Terzigno sin un consenso previo con la población.

Finalmente, no se puede pasar por alto ni perder de vista que, en estricta economía, el servicio público, en muchos casos, sirve para corregir las fallas del mercado, ya que no habría la posibilidad de que todos los ciudadanos tengan acceso a ciertos servicios que de forma individualizada o por medios propios pudieran proporcionarse. El servicio público, corrige estas imperfecciones, pero además lo asume como una de sus obligaciones que le permite legitimarse ante los grupos sociales.

Del análisis anterior se puede deducir que el municipio de Querétaro no tendría que incurrir en inversiones millonarias que incluirían las inversiones en adquisición, renovación y mantenimiento de transporte, obra civil como la nueva Unidad de Transferencia, e inversiones diversas en los años subsecuentes referentes al gasto operativo y plantilla laboral, lo que impacta en sueldos y prestaciones de la nómina municipal de manera directa.

Tampoco puede dejar de contemplarse una serie de gastos indirectos que se ahorraría el municipio, como son los servicios de informática, los servicios de radiocomunicación, luz, agua, mantenimientos generales, etc.

Se considera de suma importancia que sin limitante a otras alternativas, el servicio siga siendo gratuito para la ciudadanía y que los trabajadores sean recontractados por el concesionario, a fin de seguir prestando el servicio.

En este mismo contexto económico, no se debe perder la posibilidad de aplicar algunos instrumentos económicos que permitan a la sociedad elegir entre contaminar o no si se genera cierta cantidad de residuos sólidos que a la postre contaminarán, se deberá pagar por ello, si no se rebasa un peso previamente establecido, entonces el servicio sigue siendo gratuito.

Queda claro que el proceso de concesión y la concesión misma deben de:

- a) Generar el fortalecimiento del marco jurídico para el manejo de los residuos.
- b) Fortalecer los sistemas de infraestructura y equipos de recolección y manejo de residuos.

c) Elaborar programas municipales específicos sobre la gestión integral de residuos sólidos urbanos.

d) Fortalecer los programas educativos e impulsar la cultura del manejo adecuado de los mismos.

Una de las opciones más eficaces que sin duda generarán mayores éxitos a largo plazo y que permiten desarrollar de manera importante el capital humano, será el concretar las alianzas que se puedan conformar con las diversas universidades asentadas en el municipio, como la ya existente con la Universidad Tecnológica de Querétaro (UTEQ) para el tratamiento de los residuos sólidos, y que bien puede implementarse con la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), el Tecnológico de Querétaro (ITQ), la Universidad del Valle de México (UVM), el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y otras universidades interesadas en desarrollar programas medioambientales e impulsar estudiantes con amplia conciencia social.

Con las alianzas que se logren construir podrá avanzarse de manera importante en diseñar una agenda ciudadana, que permita entre otras cosas, capitalizar los recursos ahorrados y los que se obtengan de la concesión en impulsar el desarrollo social básico comentado con anterioridad (agua potable, drenaje domiciliario, luz eléctrica, urbanización), lo que redundará sin duda alguna en el desarrollo humano de la sociedad del municipio, que ya se ha venido generando, como se concluyó en el Primer Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas en la Prevención y Gestión Integral de Residuos, llevado a cabo en el mes de agosto del 2010 en la ciudad de Querétaro.

Conclusiones

Después de haber realizado un análisis sobre las principales teorías de la Administración Pública, en especial de aquellos temas que dan legitimidad al Estado a través de la prestación de los servicios públicos, se pudo observar que la prestación de éstos permite que el Estado consolide su supremacía como regente de los destinos de la sociedad.

Cuando la gente obtiene ciertos beneficios colectivos y generalizados, va aceptando y permitiendo que las instituciones estatales se fortalezcan y se consoliden; entre ellas destaca sobremanera el ejercicio del poder público, lo anterior permite que los gobernantes, después de superar un proceso de acceso al poder, aun el democrático, no sólo tengan la legalidad jurídica de gobernar, sino que también les permite la legitimación social, que finalmente, es sin duda la más importante.

Durante muchos años, el Estado prestó los servicios públicos de manera centralizada y monopólica, lo que hacía que éstos no fueran vistos por la ciudadanía como algo propio o cercano además de no ser considerados como parte de las necesidades locales, asimismo, se generaba lentitud, el incremento constante de la burocracia y sobre todo corrupción.

Actualmente en el ámbito mundial, la constante desde hace ya varias décadas, es que la prestación de los servicios públicos sea otorgada bajo la supervisión de la autoridad gubernamental local, pero que el prestador puede o no ser la administración pública bajo diversas fórmulas entre las que destacan la privatización, el voluntariado, la prestación mixta y la concesión; además, la descentralización administrativa ha permitido que la autoridad local sea la responsable de llevar a cabo la instrumentación de los servicios públicos.

La investigación que se llevó a cabo, tiene el interés principal de demostrar la hipótesis de que al municipio de Querétaro le es conveniente realizar el proceso de concesión del servicio de recolección de los residuos sólidos urbanos, ya que actualmente este servicio lo está prestando con los mejores índices de calidad y eficiencia, demostrado entre otras cosas porque llega de manera regular al cien por ciento de la población, además de haber sido reconocido por diversas instituciones nacionales, así como por países como España que le ha otorgado premios en diversas oportunidades, y Chile cuyos funcionarios han viajado de manera especial a Querétaro a fin de conocer la forma en que se presta el servicio.

No obstante, el hecho de mantener la prestación del servicio con los mismos índices de calidad demanda un alto costo a la administración municipal que difícilmente podría ser sostenible, razón por la cual se sugiere que si actualmente el servicio se presta eficientemente, es el momento oportuno para llevar a cabo la concesión, ya que se podrá hacer a un valor importante que le permita al municipio una capitalización para prestar otros servicios en los que no ha sido lo suficientemente exitoso, como es el caso del drenaje pluvial o el mejoramiento y ampliación de las vialidades urbanas ante el incremento poblacional, lo anterior, sin contar con los recursos que se ahorraría por la modernización de equipos e inmuebles necesarios, así como el pago de nómina al personal.

Para demostrar lo anterior, se revisó la legislación mexicana en la materia, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en especial el artículo 115, así como las leyes y reglamentos federales respectivos, de los cuales se pudo observar que cuentan con el consenso generalizado de que la ciudadanía debe participar de forma directa coadyuvando con la autoridad, a fin de que los servicios se presten de manera eficiente y oportuna.

Se observó de manera puntual cuáles son los servicios públicos que tienen la posibilidad legal de ser concesionados y cuáles de ninguna manera pueden dejar de estar bajo la rectoría del Estado.

De manera especial se revisó la Norma Oficial Mexicana del Medio Ambiente, la cual establece los mecanismos por medio de los que se buscará que los residuos sólidos que se generan en el país sean tratados de manera adecuada a fin de evitar y reducir en lo más posible la contaminación ambiental. Sin embargo, también se puede ver que esta Norma actualmente entorpece el proceso de recolección y confinamiento final de los residuos en Quintana Roo, por lo que algunas autoridades locales han demandado su reforma, o en su caso plantean se adecue a las necesidades de cada región.

Posteriormente, se analizó la legislación del estado de Querétaro, desde la Constitución, las leyes y reglamentos estatales referentes a la prestación de los servicios públicos y el medio ambiente, así como las normas que regulan en su caso de darse las concesiones, destacando de manera especial el que nunca se pierda la rectoría de la autoridad gubernamental a través de la supervisión y en los términos que se lleve a cabo el contrato, de manera especial se revisó el Código Municipal.

Cabe destacar que la legislación queretana es muy reciente, por lo mismo contempla diversas maneras en las que se puede llevar a cabo un servicio público.

Se pudo terminar este apartado haciendo un análisis de la legislación municipal, en especial de aquellos reglamentos que contemplan la prestación de los servicios públicos, del medio ambiente y la concesión de algunos servicios, donde se desprende que el municipio de Querétaro está preparado jurídicamente para llevar a cabo si así se decide un proceso de concesión, de hecho se revisa que ya existen concesiones otorgadas en las mismas áreas de los residuos sólidos urbanos.

Continuando con la investigación, se pudo observar que actualmente la tendencia internacional es que la prestación de los servicios públicos, y en el caso concreto de los de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos, no sería la primera municipalidad en el país que lo llevaría a cabo, ya que ciudades como Monterrey, Cancún y Cuernavaca ya tienen esquemas de concesión, sin olvidar que en el caso de las últimas dos se detectaron problemáticas relacionadas de forma especial por la poca participación de la sociedad con el proyecto.

Relacionado con esta problemática, la participación social es determinante no sólo en nuestro país, sino que se pudieron observar éxitos importantes en países como Bolivia y Perú, así como fracasos como el sucedido en Italia.

Es de destacar que en el caso concreto del municipio de Querétaro, ya existen algunas concesiones otorgadas complementarias de este servicio, como son las papeleras a una empresa francesa y el relleno sanitario de la comunidad de Mompaní a una empresa con capital mexicano y extranjero, que como se comentó, tiene algunos problemas que no ha resuelto en la generación de biogás y la ampliación del relleno sanitario, lo que pone en riesgo su viabilidad.

Así mismo, se revisó que los procesos de concesión tienen diversos problemas de orden político-electoral, que pueden llegar a dificultar la toma de decisiones, ya sea para otorgar o no una concesión y en algunos casos para revocarla.

Algo que es importante destacar, es que algunos servidores públicos confunden la terminología concesión y privatización, y hacen declaraciones como si fueran sinónimos, con la concesión el municipio no pierde el control del servicio público y puede revocarla en el momento en que no se cumpla el contrato en los términos pactados, en cambio con la privatización, dicho servicio pasa a ser

propiedad del que lo compra y en caso de no cumplir algún término del contrato la autoridad tendría que comprar o, en su caso, expropiar.

En el capítulo final, se analizó la propuesta de concesionar el servicio de recolección de residuos sólidos urbanos en el municipio de Querétaro.

Después de revisar los costos económicos y las repercusiones medio ambientales, se llegó a la conclusión de que en la municipalidad de Querétaro es un momento oportuno para hacerlo, ya que si bien es cierto, el servicio se presta con efectividad lo que provoca que el valor de concesión sea elevado, lo cual le permitiría a la ciudad tener importantes ahorros ya que el equipo con el que actualmente se presta el servicio es en muchos casos obsoleto y demanda también un elevado costo en empleados y administradores.

Por otra parte, el concesionar el servicio permitiría que la administración municipal contara con una cantidad extra de recursos económicos con los que se puede buscar terminar con algunos rezagos en otros servicios públicos municipales que impulsen el Desarrollo Humano como ya se explicó durante la investigación.

De ninguna forma se puede dejar de lado la importancia medio ambiental del tema, permite tener un ámbito más en el que se debe de estar atento por parte de las autoridades municipales, ya que ello implica el funcionamiento adecuado de todo el proceso del servicio mencionado, así como el ayudar a que se alcancen las metas de reducir la huella ecológica del municipio, en especial a través del tratamiento adecuado de los residuos sólidos y de un importante programa de clasificación de los mismos residuos, que en el caso concreto de la ciudad tiene cerca de diez años de haberse implementado.

Finalmente, se propone como un elemento valioso el impulsar y lograr la participación de la sociedad, a fin de que lo haga propio, por lo que puede ser vía

los Consejos de Participación Social que ya tiene el municipio. A riesgo de reiterar, no se puede dejar de mencionar la importancia de que la sociedad vea como propio el otorgamiento de los servicios públicos urbanos, en especial los de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos.

Además de ello, es de fundamental importancia involucrar tanto directivos como estudiantes de las universidades que en buen número existen en la ciudad, a las que se les puede solicitar, previo acuerdo institucional, proyectos de diversos tipos para mejorar la prestación de los servicios públicos y el cuidado del medio ambiente.

Si se logran dar los pasos necesarios en esa dirección se estará llegando al máximo punto que puede lograrse en la Administración Pública, que es la legitimidad social que requiere el Estado como depositario de la autoridad popular.

Bibliografía

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Derecho Municipal*. México D.F.: Oxford, 2006.

ASENSIO ROMERO, Pedro. *Marketing Municipal*. Madrid: Díaz de Santos, 2008.

AZQUETA, Diego. *Introducción a la Economía Ambiental*. Madrid: McGraw-Hill, 2002.

BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael; CARRILLO, Ernesto. *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. D. F. (México): FCE, 1992.

CABRERO MENDOZA, Enrique. *Políticas Públicas Municipales*. D. F. (México): Porrúa, 2007. ISBN: 978-970-701-998-0.

CORTINAS DE NAVA, Cristina. *Valorización de Residuos, Participación Social e Innovación en su Gestión*. D. F. (México): Grupo Parlamentario del PVEM, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003. ISBN: 970-92949-3-8

COSTA LEITE, Luiz Edmundo. *Modelos de Privatización del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en América Latina*. Washington (USA): Organización Panamericana de la Salud, 1997.

DARQUEA SEVILLA, Gonzalo. *Planeación Estratégica Participativa Municipal*. Quito (Ecuador): IULA/CELCADEL, 1999.

DE PINA, Rafael; DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 13^a ed. D. F. (México): Porrúa, 1985.

ESPAÑA. COMUNIDAD DE MADRID. *Guía Práctica de la Unión Europea*. Madrid: [s. n.], 2004.

FONTAINE, Ernesto R. *Evaluación Social de Proyectos*. 12ª ed. Bogotá (Colombia): Alfaomega, 2005. ISBN: 9701504089.

GALVÁN MERAZ, Francisco Javier. *Diccionario Ambiental y de Asignaturas Afines*. Guadalajara (México): Ediciones Arlequín, 2009. ISBN: 9786079517281.

GALVÁN MERAZ, Francisco Javier; BAUTISTA ANDALÓN, Maximiliano. *Breviario Sobre Prevención y Gestión Integral de Residuos*. Guadalajara (México): Ediciones Arlequín, 2010.

GALVÁN MERAZ, Francisco Javier; CORREA VELA, María del Consuelo. *Prontuario Sobre Legislación de Residuos en México*. Guadalajara (México): Ediciones Arlequín, 2008.

GUERRERO, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*. D. F. (México): Harla, 1990.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. D. F. (México): FCE, 1983.

HERRASTI AGUIRRE, Ma. Luisa. *Manual Elaboración Democrática de Políticas Sociales*. D. F. (México): Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", 1997.

HOBBS, Thomas. *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*. D. F. (México): FCE, 1992.

KELSEN, Hans. *Contribuciones a la Teoría Pura del Derecho*. 2ª ed. Buenos Aires (Argentina): Centro Editor de América Latina, 1992.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su Reglamento. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2010.

MARTÍN MATEO, Ramón. *Manual de Derecho Administrativo.* 23ª ed. Navarra (España): Thomson/Aranzadi, 2004.

MARVIN, Francis Sidney. *Comte.* D. F. (México). FCE, 1978.

MAYOR ZARAGOZA, Federico. *Los Nudos Gordianos.* Barcelona: Galaxia Gutemberg, 1999.

MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. *Prontuario de Legislación Administrativa y Fiscal.* Querétaro: [s. n.], 2010.

MÉXICO. MUNICIPIO DE QUERÉTARO. *Programa Municipal de Educación Ambiental.* Querétaro: [s. n.], 2009.

MUÑOZ RAZO, Carlos. *Cómo Elaborar y Asesorar una Investigación de Tesis.* Estado de México (México): Pretince Hall, 1998.

NAVARRO DE FLORES, María Victoria (Compiladora). *Procesos de Descentralización en España y México.* D. F. (México): INAP, 1986.

NIEVES JIMÉNEZ, Ramón F. *Manual de Planificación del Desarrollo Municipal.* 2ª ed. D. F. (México): Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", 1997.

OLÍAS DE LIMA, Blanca. *La Nueva Gestión Pública.* Madrid: Prentice Hall, 2001.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS-HÁBITAT. *Los Retos del Desarrollo Local y los Procesos de Descentralización en México.* México: ONU-Hábitat, 2010.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *La Reinención del Gobierno*. 2° ed. Barcelona: Paidós, 2002.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*. 8ª ed. D. F. (México): Porrúa, 2005.

ROMERO GONZÁLEZ, Rosa María; MORGAN BELTRÁN, Josefina. *Manual del curso para la elaboración de proyectos de investigación de la American Psychological Association (APA)*. Querétaro (México): Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Querétaro, 2010.

TOVAR VARGAS, Javier. *Bienes*. Querétaro (México): Servicios Integrales para Centros de Enseñanza, 2010.

VILLARREAL, René. *Mitos y Realidades de la Empresa Pública*. D. F. (México): Diana, 1988.

WEBER, Max. *El Político y el Científico*. Madrid: Alianza Editorial, 2004.

Referencias Hemerográficas

A. M., 21 de octubre de 2010, Querétaro, México.

A. M., 28 de abril de 2010, Querétaro, México.

Diario de Querétaro, 1 de marzo de 2010, Querétaro, México.

Diario de Querétaro, 2 de marzo de 2010, Querétaro, México.

Diario de Querétaro, 20 de noviembre de 2010, Querétaro, México.

Diario de Querétaro, 29 de julio de 2010, Querétaro, México.

Diario de Querétaro, 03 de marzo de 2010, Querétaro, México.

Diario de Querétaro, 04 de marzo de 2010, Querétaro, México.

Diario de Querétaro, 05 de marzo de 2010, Querétaro, México.

Diario de Querétaro, 06 de mayo 2010, Querétaro, México.

Diario de Querétaro, 07 de mayo 2010, Querétaro, México.

Diario de Querétaro, 08 de marzo de 2010, Querétaro, México.

Diario de Querétaro, 08 de octubre de 2010, Querétaro, México.

El Corregidor de Querétaro, 20 de agosto de 2010, Querétaro, México.

El Corregidor de Querétaro, 28 de abril de 2010, Querétaro, México.

El Corregidor de Querétaro, 29 de julio de 2010, Querétaro, México.

El País, 06 de julio de 2010, Madrid, España.

El Universal, 22 de noviembre de 2010, D. F. México.

El Universal, 30 de agosto de 2010, D. F. México.

El Universal, 30 de junio de 2010, D. F. México.

El Universal, 04 de agosto de 2010, D. F. México.

Noticias, 01 de mayo de 2010, Querétaro, México.

Noticias, 11 de abril de 2010, Querétaro, México.

Noticias, 11 de marzo de 2010, Querétaro, México.

Noticias, 02 de julio 2010, Querétaro, México.

Noticias, 27 de marzo de 2010, Querétaro, México.

Plaza de Armas, 08 de noviembre de 2010, Querétaro, México.

Fuentes Jurídicas

Acuerdo por el que se Eliminan Requisitos, se Simplifican Trámites y se dan a Conocer Formatos que Aplica la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en las Materias que se Indican, Diario Oficial de la Federación 29 de Junio de 2010.

Código Municipal de Querétaro, 6 de diciembre de 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Leyenda, Estado de México, México, 2009.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 2007, México.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, 2007, México.

Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003, Especificaciones de Protección Ambiental para la Selección del Sitio, Diseño, Construcción, Operación,

Monitoreo, Clausura y Obras Complementarias de un Sitio de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial. México. 2003.

Plan Municipal de Desarrollo, Querétaro 2006-2009.

Plan Municipal de Desarrollo, Querétaro 2010-2012.

Reglamento Ambiental del Municipio de Querétaro, 12 de agosto de 2009.

Reglamento de Concesiones para el Municipio de Querétaro, 10 de marzo de 2004.

Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, 2006, México.

Documentos Electrónicos

<http://www.ategrus.org/cas/revista.aspx>

http://www.ategrus.org/pdf/10_GALARDONADOSESCOBAS.pdf

<http://www.compilacion.ordenjuridico.gob.mx/listPoder.php?edo=22>

<http://www.compilacion.ordenjuridico.gob.mx/obtenerdoc.php?../QUERETARO>

http://www.crónica.com.mx/nota.php?id_notas=539371

http://www.inafed.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia

<http://www.intosai.org.es/portal/>

<http://www.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s=>

<http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/images/stories/Normatividad/Leyes/CONSTITUCION.pdf>

<http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/images/stories/Normatividad/Reglamentos/AYUNTAMIENTO250804.pdf>

http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/images/stories/Normatividad/Reglamentos/Ley%20para%20la%20Organizacion%20Politica%20y%20Administrativa%20_OCT%2006_.pdf

<http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/images/stories/Normatividad/Reglamentos/REGLAMENTO%20CONCESIONES%2025%20FEB%2004.pdf>

<http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/images/stories/Normatividad/Reglamentos/REGLAMENTO%20DE%20LIMPIA%2025%20MAY%2005.pdf>