

# **GUÍA TÉCNICA 10**

## **LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES**

**Pág.**

- 1.- SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES
- 2.- MARCO JURÍDICO
  - 2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
  - 2.2 Constitución Política Estatal
  - 2.3 Ley Orgánica Municipal
  - 2.4 Reglamentos Municipales de Servicios Públicos
- 3.- IMPORTANCIA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES
  - 3.1 Planeación de los Servicios Públicos Municipales
  - 3.2 Continuidad y Permanencia
  - 3.3 Uniformidad
  - 3.4 Continuidad
  - 3.5 Adecuaciones
- 4.- LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y FORMAS DE PRESTACIÓN
  - 4.1 La Administración
  - 4.2 Formas de Prestación
- 5.- FORMAS DE FINANCIAMIENTO
  - 5.1 Cuotas y Tarifas
  - 5.2 Créditos
  - 5.3 Subsidios
- 6.- LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

# LA ADMINISTRACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

## 1. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Son todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad. Son ejemplos de servicios públicos: agua potable, alcantarillado, mercados, panteones, rastros, calles, parques y transportes.

Los servicios públicos juegan un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida.

Por lo tanto, es recomendable que las autoridades municipales promuevan el establecimiento de servicios públicos en el territorio municipal.

## 2. MARCO JURÍDICO

La prestación de los servicios públicos municipales se sustentan en las siguientes disposiciones legales:

- 2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.2. Constitución Política del Estado.
- 2.3. Ley Orgánica Municipal.
- 2.4. Reglamentos Municipales de Servicios Públicos.

### 2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los servicios públicos municipales son aquellos que por ley deben prestar los ayuntamientos y se regulan bajo las disposiciones del artículo 115 de la Constitución General de la República. En la fracción III se señala que:

*Los Municipios con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo establezcan las leyes locales, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:*

Agua potable y alcantarillado.	Panteones.
Alumbrado público.	Rastro.
Limpia.	Calles, parques y jardines.
Mercados y centrales de abasto.	Seguridad pública y tránsito.

Los demás servicios públicos que las legislaturas locales determinen, de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

De este ordenamiento se destaca la posibilidad de que los estados, previo acuerdo de las legislaturas locales, puedan participar con los municipios en la prestación de los servicios públicos; así también se prevé que los municipios de un mismo estado puedan asociarse o coordinarse para el mismo propósito.

## **2.2. Constitución Política del Estado.**

En la parte dedicada al municipio libre, la Constitución Política del estado establece que las leyes orgánicas municipales determinarán los servicios públicos que serán competencia de la administración municipal, siendo éstos los mismos que establece la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto no significa que sean los únicos servicios que el ayuntamiento deba tener a su cargo, pero si son los que se deben atender prioritariamente en un centro de población.

Las constituciones locales consideran también la facultad de los estados para celebrar convenios con los municipios, para asumir la prestación de los servicios públicos municipales y señalan las bases que deberán ser observadas en estos casos.

## **2.3. Ley Orgánica Municipal**

En esta disposición legal se enumeran los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios, para su prestación, organización, funcionamiento, administración y conservación.

Se señalan como servicios públicos los que se enuncian en la fracción III del Artículo 115 Constitucional, y se pueden incluir los que considere el municipio necesarios en base a las peticiones de la comunidad.

En algunos estados las leyes orgánicas municipales, además de contemplar los servicios públicos básicos, se incluyen los siguientes:

- Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.
- Asistencia Social.
- Centros Deportivos.
- Estacionamientos.
- Registro Civil
- Servicio Médico de Urgencias.
- Transporte.

Así como otros que el Congreso Local determine de acuerdo a sus condiciones económicas, territoriales y sociales, además acorde con su capacidad administrativa y financiera.

## **2.4. Reglamentos Municipales de Servicios Públicos.**

En estos reglamentos se declaran de utilidad pública e interés social los servicios públicos en cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento. Por tal razón, las autoridades municipales y

la comunidad deben procurar el funcionamiento adecuado de los servicios, al igual que un mantenimiento constante de éstos.

Se mejorara en la medida que los ayuntamientos cuenten con reglamentos en los que se establezcan las obligaciones y derechos de las autoridades y usuarios; y así lograr mejorar el nivel de vida de toda la población.

Cabe mencionar que existe una Guía Técnica que se refiere en especial a Reglamentos.

### **3. IMPORTANCIA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

La prestación de los servicios públicos son una muestra definitiva para elevar el nivel de vida de los habitantes, esto significa que en la medida que se incrementen los servicios se mejoraran las condiciones materiales de desarrollo de las comunidades.

En el municipio el acercamiento entre el pueblo y el gobierno, plantean una dimensión social en la atención a las necesidades reales y la pronta respuesta de las autoridades generan un impacto social positivo o negativo. Es decir, que la evaluación del papel del gobierno municipal se realiza por la población en base a la calidad o nivel de eficiencia de los servicios que presta, por tanto los servicios públicos son el fin último y el medio para una estrategia de imagen gubernamental.

El desempeño de una administración municipal se puede conocer por la cantidad y calidad de los servicios públicos prestados ya que mediante éstos el gobierno muestra su función imparcial ante los habitantes, pues son características fundamentales de los servicios, las siguientes:

#### **3.1. Planeación de los servicios Públicos Municipales**

Es a través de la planeación como los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas operativos y aplicar con mayor eficiencia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal, les transfieren para el desarrollo municipal, ante la escasez de recursos, la planeación apoyará y orientará en orden de importancia para indicar los servicios de que tipo, clase o nivel del municipio deben otorgárseles.

#### **3.2. Continuidad y permanencia**

Esto quiere decir que un servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continua, que no haya interrupciones en su prestación.

#### **3.3. Uniformidad**

El incremento de las necesidades determinan a su vez el incremento de los servicios públicos en forma uniforme en lo que se refiere a medida y calidad.

#### **3.4. Igualdad**

El servicio deberá prestarse igualmente a todos los habitantes de la comunidad debe representar un beneficio colectivo.

### **3.5. Adecuaciones**

Significa que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes, se hace indispensable para ello contar con el equipo, personal e instalación más suficientes para cubrir las demandas que presente la comunidad.

## **4. LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y FORMAS DE PRESTACIÓN.**

### **4.1. La administración**

La prestación de servicios públicos estará basada en el conocimiento de aquellos servicios que realmente necesita la comunidad, es entonces cuando al ayuntamiento ha considerado todas las posibilidades y previsiones para establecer un servicio público; además ha contemplado aspectos tales como:

- Saber si un servicio es esencial, imprescindible o no.
- Si es obligatorio, porque la ley lo prevé;
- Si es exclusivo, porque es atendido por encargo; y
- Si es el servicio propio e impropio, cuando las necesidades colectivas así lo exijan.

La eficiencia de la administración de los servicios públicos debe contemplar al mismo tiempo tres elementos:

- a) Área administrativa responsable.*
- b) Recursos humanos especializados.*
- c) Recursos materiales.*

#### ***a) El área administrativa responsable.***

El ayuntamiento por su tamaño y características demográficas y económicas deberá considerar en su estructura orgánica administrativa que podrá llamarse dirección, departamento u oficina responsable de la prestación de los servicios públicos, con el objeto de cumplir en tiempo y forma con las necesidades de la población.

Esta dirección, departamento u oficina tendrá a su cargo las funciones de planeación, organización y mantenimiento de los servicios públicos. Será además el que proponga y opere el reglamento de servicios públicos.

Es muy importante que exista esta unidad administrativa, ya que así se organizará y controlará mejor la administración de los servicios públicos; por consiguiente, se logrará un ahorro máximo de gastos de administración y se evitará la dispersión de responsabilidades entre las diversas dependencias de la administración municipal.

*Las principales funciones que este órgano administrativo debe realizar son las siguientes:*

- Plantear y organizar la prestación y administración de los diversos servicios públicos.
- Efectuar la prestación de servicios públicos, tratando de cubrir las necesidades de la comunidad.

- Procurar que la prestación de los servicios públicos se realice conforme a los programas de gobierno municipal y los reglamentos respectivos.
- Vigilar que los pagos de los particulares por el disfrute de un servicio público se cumplan en los montos y plazos señalados por la Ley de Ingresos Municipales.
- Vigilar el uso adecuado de inmuebles y equipo destinado a la prestación de servicios públicos.
- Realizar el mantenimiento y conservación de los edificios destinados a la prestación de algún servicio público.
- Realizar campañas de concentración para que la población colabore en la conservación y mantenimiento de los servicios públicos.

#### ***b) Recursos Humanos.***

El crecimiento explosivo de la población, la diversidad de sectores, la dispersión de asentamientos humanos y la escasez de recursos económicos obligan a que la prestación de servicios públicos en los ayuntamientos no únicamente debe estar bajo la responsabilidad de una área administrativa específica sino es imprescindible que el personal que opera y proporciona mantenimiento a los servicios públicos sea calificado e incluso especializado para lograr la eficiencia de éstos y cumplir con oportunidad a las expectativas de la ciudadanía.

*Para ello es recomendable considerar los siguientes aspectos:*

- Promover cursos de capacitación y adiestramiento específicos al personal del área de servicios.
- Reclutar personal con experiencia en el área a servir.
- Instrumentar un sistema de servicio civil de carrera, a fin de dar continuidad a los programas.

#### ***c) Recursos Materiales.***

Para el buen desarrollo de las operaciones de conservación y mantenimiento de los servicios públicos, es necesario priorizarlos, de tal manera que los recursos materiales con que cuente el municipio sean suficientes para cubrir la demanda de cantidad y calidad del servicio, de tal suerte que se minimizan los costos para el ayuntamiento en aquellos servicios que presta en forma gratuita. La adquisición de maquinaria y equipo de trabajo que se utiliza en la prestación de los servicios públicos debe contemplar las siguientes recomendaciones mínimas:

- Realizar un inventario del equipo que va ser reemplazado.
- Verificar con proveedores especializados los mejores precios de adquisición.
- Adquirir solamente el equipo indispensable y de utilidad para el servicio.
- Asegurar la conservación y mantenimiento oportuno de equipo y maquinaria.
- Considerar la posibilidad de prestar servicios intermunicipales para abatir costos de operación.

## **4.2. Formas de prestación**

En los apartados anteriores hemos descrito de manera detallada las posibilidades y limitantes que tienen los ayuntamientos en la prestación de servicios públicos; sin embargo, por el papel importante que juegan dentro de la administración pública municipal, cabe aclarar que los servicios públicos son el soporte fundamental para mejorar el nivel de vida de los habitantes y por tanto brindarlos con oportunidad y eficiencia. Las Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas municipales prevén las posibles formas de administración de los servicios públicos municipales, siendo éstas:

- a) Administración Directa.
- b) Administración Indirecta.

- Concesión.
- Colaboración.
- Convenio Estado - Municipio
- Asociación Intermunicipal.

La selección de cualquiera de estas formas o modalidades de prestación que adopten los municipios, se hace tomando en consideración los recursos disponibles, así como la capacidad técnica, humana y financiera del ayuntamiento, para asegurar que sea continua, adecuada y equitativa la prestación de los servicios públicos, ya que es responsabilidad de las autoridades locales su reglamentación y vigilancia en la operación y administración de todo servicio público municipal.

#### ***a) Administración Directa***

Esta forma de administración de los servicios públicos municipales es la máxima expresión de la capacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos, ya que significa que éstos, contando con una adecuada planeación, programación, financiamiento y recursos propios, se encarguen directamente de la prestación de un servicio público.

Bajo esta forma de administración, el ayuntamiento deberá girar instrucciones al órgano administrativo responsable de los servicios públicos, para que tome las medidas necesarias para el buen funcionamiento de los servicios.

En este caso, el costo de su establecimiento, operación, y mantenimiento debe ser cubierto con recursos municipales.

El ayuntamiento deberá analizar a fondo su capacidad técnica y financiera, para poder determinar la conveniencia de asumir la responsabilidad de la administración directa de algún servicio público municipal.

#### ***b) Administración Indirecta***

Esta forma es una alternativa que instrumenta el ayuntamiento cuando tiene problemas económicos, técnicos o humanos, para prestar algún servicio.

**LA CONCESIÓN.**- Es una forma de la administración indirecta en la cual el ayuntamiento realiza un contrato en el que transfiere a una persona física o moral el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal.

Esto sucede debido a problemas económicos, técnicos, materiales o humanos que se presentan durante su administración, y para evitar que la población se vea afectada por esta situación, el municipio -como autoridad otorgante- firma un contrato, sin perder la autoridad municipal.

Las condiciones de concesión de servicios públicos deben estar reguladas por las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal, tales como:

- Que no lesionen el interés público o social.
- La duración de la concesión, las causas de su caducidad y la pérdida de la misma.

- Que no afecte la estructura y organización municipal.
- La vigilancia concreta que el ayuntamiento realizará durante la prestación del servicio.
- Los impuestos, productos y derechos que se deriven de la concesión.
- No otorgar la concesión a miembros del propio ayuntamiento, servidores públicos, sean municipales, estatales o federales, a cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, los colaterales hasta 4º grado y los parientes por afinidad civil, y tampoco a empresas en las cuales los servidores públicos tengan intereses económicos.

**COLABORACIÓN.-** Es aquella en la que la comunidad y el ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal.

De esta manera se pueden realizar acciones concretas, por ejemplo: el financiamiento compartido del servicio, el trabajo colectivo para la realización de una obra o mantenimiento de un servicio, la vigilancia de su correcto funcionamiento y otras.

Esta forma de administración garantiza en si misma una activa participación de la comunidad en el cuidado y buen funcionamiento de un servicio público y una conciencia del beneficio que de éste se deriva.

Corresponde a las autoridades municipales: reglamentar la operación de los servicios públicos bajo la forma de colaboración; garantizar una participación constante de los órganos de colaboración comunitaria, mediante un trabajo bien ejecutado y una estrecha coordinación con las autoridades municipales.

**CONVENIO ESTADO - MUNICIPIO.-** Es un mecanismo administrativo de coordinación del municipio, con el Estado, tiene una base constitucional, tanto a nivel federal como estatal enmarcado en su artículo 116 Fracción VII, que dice: *Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios...*

El convenio tiene por objeto transferir total o parcialmente, la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulte difícil atender en forma directa.

En estos convenios de colaboración Estado-Municipio se destaca el tipo de servicios públicos sujetos a convenios, las acciones que se comprometen a desarrollar, los deberes y obligaciones de ambos, las bases tanto económicas como laborales de los servidores públicos y los beneficios directos que tiene el ayuntamiento como autoridad máxima del municipio, entre otros aspectos.

*Para celebrar un convenio se deben observar los siguientes requisitos:*

- Un acuerdo de cabildo que autorice la firma del convenio entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.
- La certificación del costo de las obras e instalaciones mediante planos, proyectos y presupuestos.
- Que la vigencia del convenio nunca exceda al período legal del ayuntamiento en funciones.
- La autorización del Congreso Local, previo a la ejecución del convenio, según sea el caso.

**ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL.-** Consiste en la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa, la cual tiene por objeto únicamente la prestación de algún servicio



público que un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente por la complejidad o insuficiencia de recursos.

Esta forma de prestación de servicios tiene como propósito lograr que los ayuntamientos, previo acuerdos de cabildo y con base en las leyes locales, concerten esfuerzos y se coordinen para contar con mejores servicios en centros de población conurbados, pero pertenecientes a municipios distintos.

## **5. FORMAS DE FINANCIAMIENTO**

La prestación de los servicios representa un gasto para el ayuntamiento y un costo que, ante las condiciones reales de las haciendas públicas municipales, difícilmente puede ser gratuita. Además, los servicios públicos tienen una utilidad social que debe valorarse considerablemente.

Por lo tanto, es conveniente que las autoridades municipales fijen un precio a los servicios públicos, de manera que se utilicen adecuadamente, se eviten descuidos y se logre un mejor aprovechamiento de ellos por parte de la población.

Tomando en cuenta que un servicio público difícilmente puede ser gratuito, se identifican a continuación las principales fuentes de financiamiento:

### **5.1. Cuotas y Tarifas**

Las cuotas son las aportaciones en dinero o en especie que un particular debe pagar a las autoridades municipales por el uso de un servicio público municipal.

Las tarifas son los agrupamientos de cuotas o tasas en las que se consideran precios máximos y mínimos, que un usuario debe pagar en forma inmediata o en plazos previamente determinados, para poder disfrutar de un servicio público.

Las cuotas y tarifas se encuentran establecidas en la Ley de Ingresos Municipales.

Generalmente, las cuotas y tarifas de los servicios públicos no son suficientes para cubrir el costo total de su prestación; para ello, se debe complementar con ingresos propios de la hacienda municipal como impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y por financiamientos extraordinarios como son créditos y subsidios.

### **5.2. Créditos**

Son los recursos que obtiene el ayuntamiento por la vía de préstamos, para cubrir los costos de algún servicio público.

En su fase de establecimiento, los servicios públicos municipales requieren de un fuerte desembolso de recursos. Es de todos conocida la carencia de recursos o por lo menos las dificultades de una solvencia inmediata para cubrir los costos de las obras públicas; por esta razón y para que se consiga llevar a cabo el establecimiento de un servicio público, el ayuntamiento tiene la opción de buscar recursos financieros complementarios con las instituciones crediticias.

En esos casos se debe solicitar la asesoría de los especialistas del gobierno del estado en cuestiones de crédito y urbanismo y la de los asesores bancarios que cumplen funciones de extensión e información a los municipios.

### **5.3. Subsidios**

Otro tipo de financiamiento de los servicios públicos que complementa su costo real son los subsidios, los cuales, de manera general, se identifican como las transferencias que los gobiernos federal y estatal concedan para apoyar la construcción de obras y prestación de servicios públicos en los municipios y que se encuentran comprendidas en el presupuesto de egresos de cada estado.

Las condiciones y los términos para obtener un subsidio dirigido a la prestación de los servicios públicos están señalados en la legislación fiscal de cada estado y en los convenios estado-municipio que en cada entidad federativa se hayan establecido.

## **6. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

La participación social es el elemento indispensable para el fortalecimiento y desarrollo de los municipios.

El municipio como orden de gobierno es el más cercano a los habitantes donde la relación entre gobernantes y gobernados es más directa y estrecha, por ello las acciones y programas tienen un impacto directo en la población, por lo que es recomendable promover y organizar a la ciudadanía para lograr el bienestar colectivo.

Nuestro país se ha visto fuertemente afectado por la escasez de recursos económicos, agravándose por el acelerado crecimiento poblacional, pues estos factores han repercutido directamente en los municipios para la prestación de servicios públicos, y en general en la resolución de las demandas y necesidades de la población. Sin embargo la participación de la ciudadanía en el trabajo comunitario, en México tiene una tradición, ya que los habitantes se organizan para resolver problemas de tipo colectivo; por tanto su papel es importante en la integración y operación de programas y acciones de gobierno.

*La participación social se encuentra presente, como en los casos siguientes:*

- Cuando el municipio concesiona el servicio público a particulares.
- Cuando el servicio público es por colaboración, la sociedad se coordina con el ayuntamiento para contribuir en la operación, conservación y mantenimiento.
- Cuando los ciudadanos contribuyen en el financiamiento de un servicio, a través de cuotas y aportaciones económicas.
- Cuando los ciudadanos aportan su mano de obra para la construcción de una obra de beneficio colectivo.

Es recomendable que los ayuntamientos a través del área administrativa correspondiente promueva y organice a la ciudadanía, en: Consejos de Participación Ciudadana, Asociación de Colonos, Jefes de Manzana, entre otros; y abrir mecanismos de comunicación e intercambio de información, con asociaciones y organizaciones sociales para que participen en el municipio en forma organizada y permanente.