

REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA FORTALECER AL MUNICIPIO

José Rodolfo Arturo VEGA HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reestructuración necesaria de las competencias*. III. *Identificación integral de la problemática municipal*. IV. *Propuestas para el fortalecimiento municipal*. V. *Comentarios finales*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos 23 años en México y en otros países de Latinoamérica se han dado pasos importantes en la consolidación de los gobiernos locales y se han iniciado procesos de descentralización y democratización destinados a fortalecer a los gobiernos de los estados y municipios, destacando como principal objetivo la capacidad para impulsar el desarrollo económico, político y social y para gobernar en situaciones complejas que la dinámica nacional impone por una prolongada crisis económica.¹

El fortalecer los gobiernos municipales implica hablar de una reestructuración y redistribución de las facultades, funciones y competencias tanto de la Federación como de los estados y municipios —hoy enmarcados en el nuevo federalismo—, lo que ha planteado como premisa fundamental una profunda y verdadera reforma de Estado con la consecuente apertura democrática y el equilibrio de los poderes. Sin embargo, a la fecha aún no existen los acuerdos necesarios de los actores políticos prin-

¹ Para una visión más general sobre ese proceso en América Latina véase Prats, Joan, “Gobernabilidad y desarrollo humano; la dimensión local. Un vistazo a América Latina”, *Reforma político-electoral y democracia en los gobiernos locales*, Querétaro, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política-Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, 2001, pp. 152, 155 y ss.

cipales (pese a la ronda del palacio de Chapultepec, su más próximo antecedente), ni acciones concretas que permitan asumir dicha reforma. Pese a ello, y en forma aislada, se han realizado diversos esfuerzos por limitar y equilibrar los poderes; se ha dado una importante reforma electoral en 1990 y la trascendental reforma del Poder Judicial de 1994, que dota a los municipios de instrumentos concretos de defensa constitucional, las controversias y acciones de inconstitucionalidad que nos refiere Salvador Valencia Carmona.² Actualmente, consideramos que se establecen las bases para una reforma y modernización de la administración pública en sus tres niveles de gobiernos a través de programas de innovación administrativa, transparencia en la gestión pública, acceso a la información y, sobre todo, en el establecimiento de bases para el servicio público de carrera. Es importante reconocer que hasta ahora los esfuerzos y acciones para fortalecer a los gobiernos locales se han centrado principalmente en la capacitación administrativa y de gestión como una premisa para que el gobierno municipal pueda asumir progresivamente sus nuevas funciones, atribuciones y recursos que constitucionalmente se le han conferido —de ello la reciente reforma de 1999-2000 al artículo 115—, lo que les ha permitido a muchos municipios conseguir mejoras importantes, aunque la realidad nos demuestra que apenas nos encontramos en el camino de la descentralización-federalización.

II. REESTRUCTURACIÓN NECESARIA DE LAS COMPETENCIAS

Es necesario advertir la necesidad de un punto fundamental: avanzar en la reestructuración y redistribución de competencias, ya no sólo del orden federal hacia estados y municipios, sino también de los estados a los municipios, y de ello la necesidad de replantear la construcción horizontal y vertical de facultades y responsabilidades, de un orden o nivel de gobierno a otro, lo que en mucho facilitaría el desarrollo y la defensa jurídica y política de los municipios, según se desprende de lo señalado por Héctor Fix Fierro, quien sostiene que la sola posición del municipio

² Valencia Carmona, Salvador, “La defensa constitucional y solución de conflictos en el municipio”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *La justicia constitucional local. Constitucionalismo y derecho público*, Querétaro, FUNDAP, 2003, pp. 390, 395 y 396.

“de abajo hacia arriba” presenta por “sí”, obstáculos para la resolución jurídica favorable de sus litigios y en particular de las controversias constitucionales planteadas,³ lo que nos induce a replantear o abordar desde una perspectiva diferente el estudio de lo local, es decir, que desde una perspectiva constitucional y política se descentralice y federalice el estudio, las propuestas y las decisiones de nuestras entidades,⁴ lo que también puede significar la descentralización de la “problemática o de la problematización” de los asuntos locales, esto es, diagnosticar, decidir y ejecutar en los estados y municipios y no necesariamente desde la Federación a los estados y de los estados a los municipios. Por ello se tendrá que resolver en una primera fase la problemática que presenta el centralismo político de la federación a estados y municipios, desarrollándose en dos niveles:

El primero de ellos se centra en la relación entre las autoridades ejecutivas de los tres ámbitos de gobierno. Aquí encontramos una estructura *jerárquica* del poder, la cual se caracteriza por una relación *jerárquica* en la que el Ejecutivo Federal ocupa el punto superior de la línea de mando; los gobernadores, el nivel intermedio, y en la parte final de esa línea quedan ubicados los presidentes municipales. El origen de esta estructura lo encontramos principalmente en la fuerte dependencia económica, política y jurídica —ascendente— que se desprende de la distribución de los ingresos públicos y de competencias constitucionales. Esa concentración de poder ha imposibilitado el cumplimiento cabal de nuestro federalismo y de la esencia política de cualquier sistema federal: una separación vertical del poder. Según Rodrigo Borja, una característica fundamental de cualquier Estado federal es la “distribución del poder político con sentido territorial, entre los órganos de gobierno centrales (legislativo, ejecutivo y judicial) y los órganos de gobierno seccionales (legislativo, ejecutivo y judicial) realizada de acuerdo con un preciso esquema de división de competencias”.⁵

³ Fix Fierro, Héctor, “Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político”, ponencia presentada en el Congreso Virtual Iberoamericano El Municipio hacia el Siglo XXI, s/f., p. 2.

⁴ Vega Hernández, José Rodolfo Arturo, “El federalismo en México, consideraciones en torno de los estados y municipios”, ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Derecho, La Reforma del Estado a la luz del Derecho Moderno, México, noviembre de 1998, s/p, p. 6.

⁵ Borja, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, México, FCE, 1991, p. 95.

En el segundo nivel de centralización se nos presenta una muy discutible separación horizontal de poderes. Nuestro sistema político, caracterizado como presidencial, fue concentrando con el paso de los años por causas económicas y políticas, un poder excesivo no nada más del Ejecutivo federal, en relación con el Poder Legislativo y el Poder Judicial, sino también de los Ejecutivos de las entidades federativas, en relación también con los poderes Legislativo y Judicial del mismo nivel —recuérdese el antecedente de Querétaro en 1999, donde el Ejecutivo estatal dispuso de recursos públicos (100,000 pesos) para gratificar o “comprar voluntades” de diputados y magistrados del Poder Judicial—. El mismo fenómeno acontece con los presidentes municipales en relación con su ayuntamiento, o, mejor dicho, con los regidores del ayuntamiento, la máxima autoridad municipal.

En una segunda fase dentro de este mismo criterio o análisis también se tendrán que revisar las relaciones y el centralismo político de los estados a los municipios, y con ello lograr una real separación de poderes en sus dos vertientes: la horizontal y la vertical, en donde, en caso de ser necesario, se tengan que asumir costos, riesgos y bloqueos de los gobernadores al proceso de federalización, ante lo cual los municipios deberán optar por dos opciones: interactuar directamente con la Federación —previa reforma constitucional que lo permita—, o en su caso fortalecerse y agruparse entre los mismos municipios; entre alcaldes o ayuntamientos, presentando un frente común que integre intereses, recursos y acciones, tal como acontece en otro nivel con la Conferencia Nacional de Gobernadores, la CONAGO, ello sin desconocer los riesgos que en sí mismo representan su diversidad y caracterización económica, política y social, que bien pudiera ser resuelta por las vías constitucionales.

Será necesario aprovechar al máximo las potencialidades económicas que existen en nuestras entidades federativas y en nuestros municipios. Somos testigos del fenómeno de integración que en el plano internacional se está presentando, precisamente con objeto de obtener ventajas de los recursos que de manera diversa se encuentran distribuidos en los diferentes Estados-nación, integración que se vuelve viable para nuestro país, sólo en la medida en que en el plano nacional contemos con una sólida e igual integración, donde los diferentes ámbitos de gobierno tengan una presencia relevante. Por ello, el movimiento de reinterpretación del federalismo deberá construirse no a través de políticas provenientes del poder central, tampoco creando ejecutivos estatales omnipotentes. Estos dos

extremos a lo único que nos llevarían sería a desnaturalizar en cualquiera de sus extremos al régimen federal. En la construcción de nuestro federalismo se deben impulsar y tolerar las experiencias democráticas y descentralizadoras, ampliando la capacidad de acción y gestión de los gobiernos locales; así también, se deberá impulsar la participación de los ciudadanos y de grupos sociales representativos en los asuntos públicos.

Se requiere también de una dirección política, económica y social de consenso, respetando las diferencias regionales, contribuyendo a la satisfacción de las necesidades y otorgando mayor peso a la sociedad; ésta será la vía para aceptar que nuestro país está cambiando y que la organización política de México debe ser inclusiva e incluyente, y no exclusiva y excluyente.

III. IDENTIFICACIÓN INTEGRAL DE LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL

1) La problemática municipal requiere de un análisis global e integral, pero resulta difícil enumerar y analizarla en su totalidad; sin embargo, referiré en primera instancia algunos aspectos que tienen una incidencia directa con el desarrollo municipal, y los cuales tendrán que ser resueltos; en una segunda instancia presentaré esquemáticamente y por temas la problemática municipal.

En cuanto a los aspectos de incidencia directa en la problemática municipal, siguiendo a Raúl Olmedo, los agruparemos en tres grandes “tendencias negativas”:

La acelerada destrucción del territorio y del medio ambiente: erosión del suelo, contaminación de la tierra, del agua y del aire. El territorio es el soporte natural de la vida social, pero está dejando de ser un medio de producción de vida para convertirse en un medio de destrucción. Constituye una urgencia —y emergencia— nacional dominar y controlar las tendencias destructivas del territorio y del medio ambiente y rehacerlos. Y no hay otra manera de lograrlo que descentralizando poder a las comunidades sociales concretas que ocupan el territorio en concreto.

2) El crecimiento de la pobreza, especialmente en el medio rural, como efecto de la destrucción de los modos de producción locales tradicionales que no encuentran contrapartida en el modo de producción industrial. La destrucción de los modos de producción locales tradicionales ha

conllevado la destrucción del territorio y del medio ambiente. En consecuencia, la reconstrucción del territorio implica la reconstrucción de modos de producción locales, que con los avances tecnológicos podrán ser superiores a los modos de producción locales tradicionales. Constituye una urgencia y una emergencia combatir la pobreza que podría llegar a ser causa de conflictos sociales ingobernables.

3) La excesiva concentración de la población y de la actividad económica en unas cuantas áreas urbano-industriales del territorio nacional, por un lado, y la excesiva dispersión de la población rural en más de 130 mil comunidades pobres y descapitalizadas. Ambos excesos se convierten en un obstáculo principal a la productividad y rentabilidad sociales: la excesiva concentración urbano-industrial rebasa con mucho las escalas de una economía rentable y se vuelve onerosa, mientras que la excesiva dispersión no alcanza a formar escalas para economías viables y rentables. La distribución desequilibrada de la población y de la actividad económica genera deseconomías que se traducen en un déficit permanente entre producción y el consumo nacionales, que tienen que ser solucionados por recursos externos. Constituye una urgencia y emergencia nacional redistribuir la población y la actividad económica para crear las condiciones estructurales de una mayor rentabilidad en un contexto de intensa competencia internacional y de mercado abierto.⁶

Otro aspecto de extraordinaria importancia resulta de la relación o de las relaciones interinstitucionales o intergubernamentales, las que en sí mismas y como ya se señaló, encierran una serie de vicios y obstáculos que en mucho frenan o limitan el ejercicio de la autoridad municipal. Los gobernadores o titulares del Poder Ejecutivo estatal que en algunos casos —y tal parece que son mayoría— su comportamiento y conducción política en el ámbito gubernamental local es similar a la de un “minipresidente”, y al igual, acotan el sistema federal reinterpretándolo a su manera y conveniencia, limitando, restando atribuciones y recursos, ya no sólo a los otros poderes locales constitucionales, sino también y con mayor fuerza y efectos a los municipios, institución política que se vincula de manera directa con las necesidades, problemas, ideas e intereses de los verdaderos actores del federalismo: los ciudadanos.

⁶ Olmedo Carranza, Raúl, “Municipio”, ponencia presentada en el Seminario de Investigación sobre Municipio, Comunidad y Empresa, organizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, s/f, p. 2.

En el caso de los ayuntamientos de la autoridad ejecutiva (el presidente municipal) y sus gobiernos, también debemos destacar que tienen una fuerte carga de responsabilidad por la defectuosa aplicación de los principios federalistas, es decir, que además de sumar las precarias condiciones económicas, sociales y políticas en que viven la mayoría de los municipios del país, se debe agregar el desinterés de sus autoridades por revertir dichas condiciones, sumado el interés egoísta, de partido o del grupo político al que pertenecen (en su mayoría forman parte del grupo político encabezado por el gobernador), o por la falta de visión, resultado del oportunismo, de la inexperiencia, de la incapacidad por falta de formación, de la ausencia de un proyecto de gobierno definido a mediano o largo alcance o por basarse doctrinariamente en ideologías apartadas de las bases sociales.

Protagonismos indeseables que directamente afectan a las instituciones políticas, administrativas (municipio) y sociales (grupos) frenando la participación y su desarrollo. Por ello, en cualquier análisis referido al federalismo debemos considerar el relevante papel, responsable y activo, que deberán jugar los actores del pacto federal, de entre ellos el municipio, y así revertir a su favor las acciones políticas, económicas y sociales. A esta reflexión habría que incorporar la intolerancia y el desprecio de los gobiernos. Al efecto, Elisur Arteaga, al revisar desde una perspectiva constitucional la estructura jurídica y política de los estados y municipios, y en particular al valorar atribuciones y resultados, resalta la constante invasión y dependencia que dichas entidades tienen del gobierno federal y sobre todo del titular del Poder Ejecutivo Federal.⁷

En otra perspectiva, Raúl Olmedo identifica diversas problemáticas institucionales que no favorecen el desarrollo municipal, y que considero conveniente citar:

1. *Desarrollo económico versus desarrollo social*

En países como el nuestro existen varios obstáculos de orden institucional para el desarrollo municipal y regional. Uno de ellos es la separación tradicional entre lo económico y lo social, que implica la subordinación de lo social a lo económico. La experiencia de América Latina en las últimas

⁷ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press-Harla, 1998, pp. 609 y ss.

décadas ha sido que el crecimiento económico no genera necesariamente desarrollo social, e incluso que puede generar fenómenos masivos de empobrecimiento.

En el organigrama de los gobiernos, esta separación conceptual entre lo económico y lo social se expresa en la concentración y coherencia de los ministerios o secretarías de lo económico y en la dispersión e incoherencia de los ministerios o secretarías de lo social, siempre subordinados a los primeros.

Esta dispersión e incoherencia de los esfuerzos gubernamentales produce un efecto de desorganización de las propias comunidades sociales, que las incapacita para dominar sus condiciones de desarrollo endógeno, lo que se traduce en dispersión de esfuerzos y de finalidades de las propias comunidades sociales.

En consecuencia, el fortalecimiento y desarrollo institucional de los gobiernos municipales y de las comunidades sociales pasa necesariamente por un reordenamiento de los esfuerzos institucionales en el orden social de los gobiernos estatales y federal.

2. Planeación sectorial versus planeación regional

Otros obstáculos para el desarrollo regional y social, reconocido, es el predominio de la planeación por sectores (agricultura, industria, salud, etcétera) y la subordinación de la planeación del desarrollo de una región a los criterios de la planeación sectorial. Cada sector tiende a fijar sus metas con relativa independencia de los otros sectores, a pesar de los esfuerzos del Plan Nacional de Desarrollo, lo que ocasiona que las acciones de cada secretaría de Estado en una región geográfica determinada tienden a actuar de manera independiente de las acciones de las otras secretarías de Estado. Este predominio se traduce en un factor de desorganización de las comunidades sociales y en la incapacidad de las comunidades sociales para emprender un desarrollo integral.

Así, el fortalecimiento y desarrollo institucional de los gobiernos municipales y de las comunidades sociales pasa por el esfuerzo para dar prioridad a la planeación regional y para subordinar los programas y acciones de los sectores a los planes de desarrollo de las regiones. De hecho, el proceso de descentralización y de fortalecimiento municipal conduce hacia esa inversión de prioridades.

3. *Sobrerregulación versus debilidad institucional*

Lo que les falta a las regiones pobres son proyectos concretos, y de que las comunidades sociales son incapaces de elaborar proyectos. Los requisitos formales para elaborar un proyecto son excesivos y tan complicados que por eso las comunidades no formalizan proyectos.

El desarrollo institucional de las capacidades de gestión tiene que pasar necesariamente por la desregulación y simplificación de los requisitos para elaborar proyectos. A medida que esto ocurra, se verá que las comunidades sí tienen muchos proyectos, muchos deseos.

El Programa Nacional de Solidaridad ha tenido el mérito de simplificar y desregular la elaboración de proyectos y de dar respuesta al corto plazo a las demandas de la comunidad. Pero es necesario extender este procedimiento a las demás instancias del gobierno estatal y federal. Asimismo, es necesario pasar de la etapa de proyectos aislados a la etapa de conjuntos de proyectos integrados como sistemas microrregionales auto-sustentables.

En la práctica de los programas sociales se han detectado y tipificado ciertas metodologías y actitudes que tampoco favorecen el desarrollo auténtico de las comunidades sociales, y que será necesario corregir mediante el diseño de programas de formación de cuadros (“gerentes sociales”) cuya especialidad sea justamente el articular y coordinar las acciones sectoriales y de los diversos órdenes de gobierno con los esfuerzos, capacidades y participación de la comunidad, a fin de lograr un fortalecimiento de las instituciones locales, especialmente gubernamentales, que favorezcan la implantación de sistemas microrregionales auto-sustentables.⁸

De lo anterior resalta Olmedo la necesidad de reorientar políticas, metodologías y prácticas en los programas sociales, destacando en primer término que la condición es partir de lo real, es decir, con estructuras institucionales adecuadas a las condiciones existentes, lo que incrementará la capacidad efectiva para administrar recursos; en segundo término, señala la exigencia de escuchar a la comunidad, lo que permitirá aplicar programas y acciones acordes a los intereses y principios organizativos de la comunidad, lo que alentará la participación y la responsabilidad de la comunidad; en tercer término, destaca la necesidad de capacitar y ge-

⁸ Olmedo Carranza, Raúl, ponencia, *cit.*, pp. 7-11.

nerar centros de apoyo institucional, con criterios progresivos y diversificados, lo que facilitará la formación de cuadros nuevos que constituyan la base para la planeación del desarrollo y permitan la gestión hacia los gobiernos y organizaciones comunitarios.⁹

Pasando a otro aspecto de actualidad, que en mi criterio debe considerarse como punto de partida, es en el sentido de precisar, detallar, aclarar las facultades y atribuciones constitucionales de los municipios, lo que permitirá desde otra perspectiva limitar y frenar abusos y excesos originados directa e indirectamente por los Ejecutivos federal y estatales. Me refiero a la concentración de facultades constitucionales y metaconstitucionales, que con toda oportunidad ya destacara el doctor Jorge Carpizo, con el consiguiente debilitamiento de otros poderes y niveles de gobierno y con implicaciones económicas, políticas y sociales que originan un desequilibrio, ya no sólo entre el gobierno federal y el estatal, y en lo particular con la esfera municipal, restando facultades, autoridad y respeto a su autonomía, que deberá entenderse, según nos refiere el constitucionista español, Luciano Parejo Alfonso, al hablar de los entes locales, en una

doble capacidad (potestad) de decidir tanto normativamente (dictar normas con rango y valor de Reglamentos), como mediante resoluciones de supuestos concretos (dictar actos administrativos). Pero está implícita en ella también la potestad de autoorganización, es decir, el poder de determinar y configurar su estructura de gobierno y administración, tanto directa, como indirecta o instrumental, así como también el de articular la intervención local en la vida económica y el de codeterminar —junto con otras Administraciones— las estructuras derivadas de la cooperación en el ámbito de las tareas comunes a, o compartidas por, todas ellas.¹⁰

Como ya refería con anterioridad, en segunda instancia procederemos a presentar esquemáticamente y por temas la problemática municipal, ello sin pretender agotar todos y cada uno de los puntos particulares que limitan, frenan o entorpecen la actividad y la gestión de la autoridad política, como de la autoridad administrativa de los municipios. Pretender hacerlo implicaría necesariamente contar con una metodología específica

⁹ *Ibidem*, pp. 11-15.

¹⁰ Parejo Alfonso, Luciano, “La potestad de autoorganización de la administración local”, en *La organización municipal. Documentación Administrativa*, 228, octubre-diciembre de 1991, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

que facilitara o permitiera alcanzar las diferencias, las características y particularidades que encierran cada una de estas realidades comunitarias, lo cual no es objeto de estudio del presente ensayo.

La problemática agrupada en veinte temas pretende destacar los puntos más relevantes que se presentan con mayor frecuencia en la vida municipal, y que van desde los aspectos económicos, pasando por los operativos, administrativos, legislativos, sociales, de técnicas, información, hasta los puntos relacionados con el equipamiento y la prestación de servicios públicos. Dicha investigación y agrupamiento de la problemática fue realizada por un equipo interdisciplinario de trabajo en el seno del Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A. C. (IAPQ), en 1992, y se publicó en el mismo año en el *Boletín IAPQ*, y más tarde sirvió de soporte para una investigación de fondo sobre información y gestión municipal, y fue publicado con ligeras modificaciones en 2001.¹¹

Las temáticas mencionadas son las siguientes:

Económica

- Dependencia presupuestal
- Presupuestos reducidos
- Insuficiencia de créditos financieros para obras
- *Reducidos márgenes de gestión financiera*
- *Altos costos en el financiamiento privado y público*
- *Condicionamientos de la federación y del estado en el financiamiento de obras y servicios públicos municipales*
- *Incertidumbre fiscal*
- *Desconocimiento y falta de apoyo para alcanzar mecanismos alternativos de financiamiento público*

Operativa

- Dependencia de aprobación de los servidores públicos Federación estado

¹¹ *Boletín IAPQ*, núm. 4, septiembre-octubre de 1992, pp. 23 y 25, y posteriormente se publica en el libro Cortés Lozano, Benjamín, *El municipio, información y gestión*, Querétaro, FUNDAp-IAPQ, 2001, pp. 173 y 174. Las cursivas son complementarias o actualizaciones del que suscribe al 10 de octubre de 2003.

- Deficiencia en asesoría, apoyo y capacitación por parte de la federación y el estado
- Deficiencia en los proyectos municipales en función de las necesidades
- Proyectos de la federación y el estado que sustituyen los municipales
- *Burocratismo y tortuguismo en trámites*
- *Exceso de regulación jurídica y administrativa que entorpece*

Administrativa

- Limitada posibilidad de ampliar su capacidad instalada
- Desorganización administrativa
- Brevedad del periodo administrativo
- Mala distribución de recursos
- Deficiencia de asesoría administrativa
- Desconocimiento de normatividad administrativa específica municipal
- *Falta simplificación administrativa*
- *Falta descentralizar y regionalizar la prestación y operación de servicios públicos y obras municipales*
- *Democratizar decisiones administrativas*
- *Ejercer la autonomía en dos sentidos:*
 - a) *Dictando reglamentos y actos administrativos*
 - b) *Autoorganización o determinando su estructura de gobierno y de administración*

Legislativa

- Limitada reglamentación municipal
- Desactualización de reglamentos municipales
- Desconocimiento del municipio de la normatividad federal
- Desconocimiento de los responsables internos en cuestiones legislativas municipales
- *Precisar responsabilidades públicas municipales*
- *Detallar, aclarar y precisar facultades y atribuciones municipales concurrentes*
- *Legislar nuevas facultades y atribuciones en el marco del nuevo federalismo*
- *Legislar aspectos sociales de incumbencia municipal*
- *Sobrerregulación jurídica y administrativa*

- *Diarrea legislativa*
- *Nuevos mecanismos, instrumentos y procedimientos para defender los derechos*

Social

- Conciencia política y social de los habitantes
- Poca participación de la ciudadanía en la planeación de las necesidades del municipio
- El aprovechamiento de los ayuntamientos como instancia política y económica para beneficio personal de funcionarios
- *Nuevos problemas sociales que demandan la participación de la autoridad municipal*
- *Explosión demográfica*
- *Presencia de nuevos actores sociales para atender*
- *Respeto a los derechos humanos*
- *Atención a grupos marginados y segregados*

Planeación-programación

- Implementación y/o consolidación de los COPLADEM
- Que la planeación y programación de obras den respuesta a las verdaderas necesidades del municipio
- Relativo análisis de los sectores económicos municipales para su actual y futura promoción
- Estancamiento de sistemas, metodología y procedimientos en la materia
- *Subordinación de planes y programas regionales a los sectoriales*
- *Innovación y transparencia*
- *Falta de mecanismos de control interno*

Desarrollo urbano

- Actualización de planes acordes con las normas, lineamientos y políticas federales y estatales
- Incongruencia de las obras planteadas en los planes municipales con los que se realizan
- Deficiente utilización de los recursos existentes en el municipio, bosque, pastizales, suelo urbano

- *Falta de espacios y reservas territoriales*
- *Implementar un atlas de riesgos*
- *Banco de datos de puentes, caminos y servicios públicos*
- *Espacios para asentamientos irregulares*
- *Destino equivocado en el uso del suelo*

Desarrollo rural

- Deficiencia de convenios para que el municipio cuente con maquinaria y equipo para realizar obras de infraestructura del campo
- Insuficiencia de análisis veraz del medio rural para diagnosticar verdaderas necesidades
- Falta de un programa de desarrollo rural integral municipal
- *Establecer prioridades para el campo*
- *Falta de recursos económicos para implementar planes y programas rurales*
- *Regular el cambio y destino del suelo rural*

Técnicas

- Deficiencia de sistemas metodológicos y procedimientos municipales
- Limitada elaboración de guías técnicas e instructivas en los municipios
- Relativa existencia de manuales de organización, operación y procedimiento en el ámbito municipal
- *Incorporar nuevas y actuales técnicas para acceso y procesamiento de información*
- *Equipamiento*
- *Centros de mantenimiento y control de maquinaria y tecnología*

Información y documentación

- Se adolece de falta de información sectorial y socioeconómica actual por municipio
- Implementación de un sistema de información municipal
- Se adolece de insuficiencia en la documentación necesaria para consulta municipal (planes y programas federales y estatales)
- *Falta consistencia y continuidad en la información*

- *Equipamiento y modernización de los sistemas de información*
- *Falta centro y bancos de información*

Infraestructura

- Insuficiente servicio de agua potable en las zonas periféricas y los centros urbanos
- Limitada supervisión a los servicios existentes de A. P. A.
- Deficiencia de análisis de futuras necesidades de alcantarillado municipales
- Algunas zonas del municipio requieren de alumbrado público, electricidad y pavimentaciones
- Existe déficit de viviendas
- *Capacidad para procesar residuos sólidos*
- *Falta de sistemas de monitoreo ambiental*
- *Control en el uso del agua y protección a los mantos acuíferos*
- *Mantenimiento a los servicios públicos*

Servicios

- Ineficiencia del servicio de limpia
- Relativa higiene en los mercados
- Falta de coordinación entre rastros y mercados del municipio
- Falta servicio de bomberos
- Limitado personal de vigilancia y seguridad social
- Deficiente regulación urbana
- Falta de construcción de estacionamientos
- *Descentralizar la prestación y la operación de los servicios públicos*
- *Eficientar el manejo de equipo y materiales*
- *Reordenar territorialmente la prestación de servicios públicos que generan molestia a la población*

Equipamiento en educación, cultura y recreación

- Falta promoción de escuelas en lugares estratégicos para solventar las necesidades prioritarias y básicas educacionales tanto para la edad escolar como para la adulta

- Se adolece de sitios de consulta sobre raíces y tradiciones del municipio
- Insuficiencia de lugares de recreación para fomentar la unión familiar y el deporte
- Necesidad de trasladarse para seguir estudiando

Equipamiento, salud y seguridad social

- Insuficiencia de lugares de asistencia estratégicos que den respuesta a las emergencias de las zonas rurales, inclusive de las semiurbanas por las distancias por recorrer o trasladarse
- Deficiencia de guarderías infantiles, casas de cuna, orfanatos, asilos de ancianos e indigentes
- Deficiencia de análisis de mantenimiento a este tipo de lugares de servicio de salud y servicio social

Equipamiento de comercio y abasto

- Deficiencia de comercios que tengan como objetivos la disminución de costos de adquisición de artículos de la canasta básica
- Falta de almacenes de abasto para almacenar la provisión y así evitar el venderla de inmediato a bajo costo y comprarla a uno más alto
- Limitada existencia de centrales de abastos

Equipamiento, comunicaciones y transporte

- Limitación de los servicios de correo y telégrafo en lugares estratégicos municipales
- Deficiencia de análisis de las necesidades de transporte dentro del ámbito municipal
- Insuficiencia de programas en estaciones radiofónicas a fin de promover las acciones federales estatales y municipales (o para diálogos)
- *Implantar sistema de auxilio y protección civil*

Administración pública

- Relativa representación en los municipios de la federación y el estado para la toma de decisiones inmediatas
- Limitada organización y coordinación de los delegados municipales y comisariados con el presidente municipal

- *Capacitación permanente a los servidores públicos*
- *Implementación del servicio público de carrera municipal*
- *Establecimiento de estímulos y reconocimientos*

Agricultura y ganadería

- Deficiente organización
- Inseguridad de la tenencia de la tierra
- Limitada asignación de crédito y seguros
- Relativa asesoría
- Limitación de recursos hidráulicos
- Fertilizantes y agroquímicos adecuados
- Mayor comercialización y distribución adecuada para los productos
- Transferencia de tecnología
- Minifundismo

Industria

- Relativa organización de cooperativas, asociaciones y grupos
- Limitado apoyo de crédito y/o insuficiencia
- Limitada asesoría y apoyo técnico
- Falta de fomento de agroindustrias municipales
- Relativa capacitación técnica
- Falta de maquinaria y tecnología
- Relativo análisis de la industria municipal con relación a la futura contaminación o zonas ecológicas

Comercio y servicios

- Influencia de los principales municipios del estado sobre los de la periferia
- Deficiente infraestructura terrestre y transporte
- Alto costo de transporte al sitio de producción
- Exceso de intermediarios
- *Regularización del comercio ambulante*
- *Establecimiento de cuotas y derechos equitativos según la actividad comercial*
- *establecimiento de zonas comerciales*

IV. PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

En la gran mayoría de los municipios se plantean dos demandas que les son comunes: una, en la que piden mayores recursos y facultades que les permitan un desarrollo integral, y otra, en la que se exige un respeto a la autonomía municipal, según los alcances antes señalados por Luciano Parejo Alfonso.

Sin embargo, estas dos demandas tienen una expresión muy particular en cada uno de los municipios que componen el país; éste es más evidente si se analiza la composición municipal de cada estado de la Federación. Por ejemplo, el requerimiento de autonomía y recursos varía considerablemente de un municipio urbano a otro rural.

De ahí que cualquier propuesta de fortalecimiento municipal requiere inicialmente de contemplar esta diversidad de problemas, como se ilustró con anterioridad. Es cierto que podemos encontrar constantes dentro de la problemática municipal, pero también es verdad que esas constantes encontrarán una forma de expresión muy específica si atendemos la realidad concreta de cada municipio de México, y esto no se puede perder de vista.

En razón de lo anterior, se procederá a presentar una serie de propuestas que pretenden fortalecer el municipio; no obstante, debemos subrayar que el éxito que se obtenga al llevar a la práctica esta serie de observaciones dependerá en mucho del *matiz* particular que se le agregue a la proposición, tomando en cuenta el ámbito de aplicación de la política a seguir, sea federal, estatal, regional o directamente municipal.

Es importante señalar que el grueso de las propuestas que se enumeran, y que se describen a continuación, fueron publicadas por el INAP de México con motivo del Foro Nacional sobre el Federalismo en México.¹²

1. *Jurídicas*

En las leyes encontramos, más que un vehículo catalizador del fortalecimiento municipal, un obstáculo para hacer llegar al municipio los beneficios que de acuerdo con nuestro marco legal debería recibir.

¹² Vega Hernández, Rodolfo, “Propuestas para el fortalecimiento municipal”, *Foro Nacional sobre Federalismo. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, núm. 52, 1995, pp. 95-99.

A pesar de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y la reciente del 2000, el marco jurídico municipal consagrado en nuestra ley fundamental resulta a todas luces insuficiente para agrupar la gran diversidad municipal, lo que aplica a leyes federales y estatales que inciden en el municipio.

Normas jurídicas que han originado confusión en los ámbitos de competencia de los tres órganos de gobierno y particularmente en su incidencia municipal.

Esta propuesta se orienta hacia la revisión total del marco jurídico municipal, delimitando perfectamente los campos de actuación del municipio, del estado y de la Federación, y eliminando todo aquello que cree confusión y duplicidad de funciones.

Es tiempo de dejar las prácticas consistentes primero en resolver los problemas y después adecuar las soluciones a la norma jurídica que más se acerque a la hipótesis contemplada en la ley. Requerimos de un Estado de derecho fortalecido en el que al momento de enfrentarnos a un conflicto la ley sea la primera variable a ser analizada. Tal es el caso de los convenios “a vapor”, que aparecen como fórmulas mágicas para resolver cualquier problema, y en su caso también sirven para agilizar cualquier trámite, ya sea de naturaleza política, económica o social.

En síntesis, una revisión completa al marco jurídico municipal conllevaría un aire purificador al inmenso cúmulo de leyes, ordenamientos y reglamentos que inciden en la vida municipal.

2. *Justicia*

Como ya se ha señalado con anterioridad, el municipio requiere de nuevos y mejores instrumentos, mecanismos y procedimientos que le permitan la defensa de sus intereses, facultades, atributos y derechos frente a los que puedan plantear otras instancias, niveles, y poderes de los gobiernos federal y estatal. Ciertamente, se ha avanzado mucho en este aspecto al incorporarse o reconocerse en 1994 al municipio como una instancia que pueda acceder a los nuevos mecanismos de tutela y defensa, a través de las acciones y controversias de constitucionalidad, pero como se observó, su sola posición lo ubica en un plano de desventaja ante los otros niveles de gobierno, de ahí la necesidad de presentar las si-

güientes propuestas que se integran en el libro *La independencia del Poder Judicial*.¹³

Propuestas incorporadas dentro del tema “federalismo judicial” que reinterpreta nuestro federalismo en la materia, en facultades, relaciones, en distribución de competencia y recursos.

Para impulsar la justicia constitucional local, esto es, crear tribunales o salas constitucionales que puedan desarrollar verdaderos mecanismos de control constitucional local y que puedan tener efectos “de abajo hacia arriba”, y no a la inversa, como acontece con la justicia constitucional federal (baste referir el precedente constitucional de Veracruz del 9 de mayo de 2002).

Una mayor autonomía de las entidades federativas. Una estrategia diferente de reforma judicial consistiría en fortalecer la base, que reside precisamente en la justicia local, la más próxima al ciudadano y sus problemas cotidianos, lo que significa que un centralismo judicial extremo es ineficiente a largo plazo. Una mayor autonomía competencial para los tribunales locales solamente sería viable si, al mismo tiempo que se dificulta el acceso a la justicia federal, existe la percepción, más o menos general, de que la justicia local cuenta con suficiente calidad, credibilidad y legitimidad. En esto, la figura independiente del juez y del magistrado será trascendente en la urgente tarea de impartición de justicia “pronta y expedita”.

Impulsar la creación de organismos constitucionales locales autónomos, que coadyuven en la protección constitucional de derechos y otros aspectos vinculados a la problemática local, tal como las comisiones de derechos humanos, las comisiones de acceso a la información pública, institutos de protección al consumidor y otras figuras autónomas locales que se anticipen a la solución y búsqueda de alternativas a la justicia local, favoreciendo la reducción de asuntos - que deban ventilarse en los tribunales locales, figuras que pudieran implantarse en el plano municipal.

Implementar mecanismos alternativos de justicia local, como son los institutos locales de mediación, que pueden desarrollarse en el ámbito estatal y municipal, como acontece en el estatal de Querétaro, que se incorpora dentro del Tribunal Superior de Justicia, y en el municipal, como en el caso del municipio de Corregidora.

¹³ Vega Hernández, Rodolfo, *La independencia del Poder Judicial*, Colección FUNDAP de Derecho, Administración y Política-FUNDAP-México, 2003, pp. 170-173.

Implementar verdaderos mecanismos de coordinación administrativa, jurídica, económica entre los responsables de impartir la justicia federal y poderes judiciales locales, desde criterios justos y equitativos, teniendo presente —básico— que los ciudadanos con sus problemáticas, intereses, conflictos y derechos radican en los municipios y en los estados de la República. Ahí es donde debe impartirse por tanto la justicia.

3. *Hacienda*

Fortalecer la hacienda municipal fue uno de los principales propósitos de la reforma del artículo 115 constitucional. Punto de partida de las transformaciones jurídicas, administrativas, fiscales y financieras, que se han realizado en el ámbito municipal y en el marco de las relaciones de coordinación fiscal entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Sin embargo, es importante el apoyo que den las legislaturas a las haciendas municipales, en relación con las participaciones federales, la flexibilidad en los subsidios, la actualización de leyes tributarias, así como en el establecimiento de convenios que favorezcan a los municipios.

4. *Financiero*

Rubro de relevancia para el municipio, toda vez que el financiamiento es para los municipios un mecanismo e imagen política, dado que estos recursos se asignan para la construcción de obras públicas, las cuales quedan como constancia de una administración municipal.

Por ello, las instituciones de financiamiento deben establecer programas y acciones acordes a la situación del país, de los estados y sobre todo de los municipios, en materia de servicios públicos, fortaleciendo con ello a su comunidad. Agregándose la necesidad de la constante asesoría, para establecer criterios prioritarios para obras o, llegado el momento, para aquellas que por urgencia sean demandadas por la sociedad.

5. *Participación ciudadana*

Ante los profundos cambios que se están realizando en la sociedad mexicana, caracterizados por una mayor participación ciudadana y el surgimiento de organizaciones no gubernamentales, requerimos que las

autoridades municipales no se queden rezagadas en la comprensión y aprovechamiento de estos mecanismos de transformación.

En este sentido, el gobierno municipal debe estar preparado para responder a nuevas formas de organización ciudadana, sobre todo las de carácter vecinal.

Es indudable que en la medida en que un gobierno municipal tome una decisión respaldada por la comunidad, las probabilidades de éxito serán mayores, y la autoridad generará un alto grado de legitimidad frente a la ciudadanía.

6. *Gestión pública*

Los resultados que se obtienen en la aplicación de programas federales o estatales en el municipio tienen una relación directa con la participación activa y protagónica que impulsen o desarrollen los gobiernos municipales.

La experiencia señala que en aquellos programas en los cuales los gobiernos municipales participaron activamente desde su gestión obtuvieron mejores resultados que de aquellos en los cuales los municipios fungieron como simples receptores de las políticas estatales o federales.

Dicha participación se inicia con los programas federales y estatales, desde su formulación, pasando por la creación de los comités ciudadanos para vigilancia, control y aplicación de los recursos. Por ello será trascendental que la autoridad municipal se convierta en articulador de las demandas sociales ante los otros niveles de gobierno.

7. *Servicios públicos*

La importancia que adquiere la prestación de los servicios públicos municipales se observa al considerarse que el ámbito social es el espacio en donde toma sentido la realización más próxima y directa entre la acción del gobierno y la comunidad. De ahí la importancia para alcanzar el bienestar social.

Las insuficiencias financieras, administrativas, legislativas, técnicas, inclusive de coordinación y concertación ciudadana, limitan las respuestas a las demandas de la propia sociedad; para ello se requiere llevar a cabo programas, acciones y actividades de inducción, concertación, or-

ganización y coordinación de la propia sociedad, fomentando su participación en la creación de comités de vigilancia de apoyo a la seguridad pública, así como en la organización de grupos voluntarios que ayuden a la construcción, mantenimiento y conservación de los servicios públicos municipales.

8. *Administración*

El municipio debe contar con una estructura que dé respuesta a las necesidades de la sociedad en sus diferentes rubros.

Se requiere de un análisis al interior de las diferentes áreas que lo integran, con el fin de visualizar sus deficiencias actuales y futuras en este aspecto, además de establecer los cambios, fusiones y creación de las áreas que juzgue conveniente.

Destacamos la necesaria capacitación que se debe dar al personal en sus diferentes niveles, que vendrá a darle los mecanismos, elementos e instrumentos que requieran para el desarrollo.

9. *Reglamentación*

Es precisamente en la institución municipal donde encontramos el primer contacto entre sociedad y gobierno. Por lo tanto, se necesita de mayores vínculos de comunicación entre la población y sus autoridades.

Una de las soluciones a esta problemática la encontramos en la reglamentación municipal. Lamentablemente, en la gran mayoría de nuestros municipios no contamos con los reglamentos necesarios y adecuados para normar las relaciones entre el gobierno municipal y su población.

Se necesita actualizar los reglamentos municipales ya existentes y crear aquellos que les están haciendo falta. Dichos reglamentos no deben ser creados desde la óptica centralista tradicional, sino que deben ser elaborados desde la municipalidad, tomando en cuenta la opinión de los grupos sociales que serán afectados.

Lo anterior generará certidumbre tanto para la autoridad que actúa como para la población beneficiaria de las acciones públicas; la idea es crear normas de convivencia, y no imposiciones por parte del gobierno municipal.

10. *Político*

En este ámbito, el municipio enfrenta grandes retos, no sólo en lo que se refiere a sus facultades legales, sino con el rol de liderazgo que los presidentes municipales deben jugar frente a su población y contradictoriamente frente al gobernador. Para lograrlo, las autoridades municipales deben otorgar un lugar preponderante a los ciudadanos, lo que incrementará su participación y confianza en la institución.

La participación ciudadana se deberá impulsar no sólo en los procesos electorales, sino también en las acciones permanentes que desarrollen los gobiernos locales.

Una práctica saludable será mantener una comunicación constante y directa entre la autoridad y la población, facilitándose mediante las opiniones de los consejos ciudadanos, con las consultas públicas, audiencias populares, y también al celebrar más sesiones abiertas de cabildo.

11. *Ecología*

Dicho tema, que se torna de interés social, demanda una concertación urgente entre el gobierno y la sociedad. Es cierto que se cuenta con un marco legal, tanto federal como local; si embargo, no acontece así en ámbito municipal.

La contaminación ambiental y la protección ecológica son materias que deben preocupar por su relación con la ciudadanía a la administración municipal; por ello, en este nivel de gobierno se hace indispensable la definición de programas y acciones encaminadas a proteger y conservar el equilibrio ecológico de su territorio. Vital será que la Federación y el estado transfieran más facultades y recursos.

Se considera urgente la creación e implementación de instrumentos jurídicos y administrativos para promover diversas acciones tendientes a organizar la participación comunitaria en la materia.

Es lamentable señalar que en la mayoría de los municipios aún no se toman las acciones preventivas mínimas necesarias, sobre todo si consideramos que en lo económico, la inversión asignada se orienta preferentemente a eficientar el equipamiento y sistemas de recolección de basura, en la disposición final de los desechos sólidos, en redes de drenaje y alcantariado; es preciso que se distingan las descargas municipales de las industriales. La precipitación pluvial deberá ser rigurosamente aprovechada.

12. *Cultura*

Ante el fenómeno de la globalización y la formación de bloques multinacionales, aparece la necesidad de fortalecer la cultura mexicana al interior del municipio.

El municipio se presenta como la instancia adecuada e ideal, por su proximidad a la comunidad, para proteger y exaltar los valores y costumbres de la sociedad que gobierna. Al efecto se requerirá de un mayor impulso por parte de los medios de comunicación masiva, para que fomenten la defensa de los aspectos antes mencionados.

Será conveniente que a partir de la autoridad municipal se formulen programas y actividades culturales, cívicas, tradicionales, artísticas, conjuntamente con la población, a fin de que los medios de difusión se encarguen de transmitirlos.

V. COMENTARIOS FINALES

Para terminar, he de referirme a la urgente necesidad de implementar verdaderos, eficaces e independientes mecanismos de control gubernamental, particularmente los referentes a aspectos económicos, al manejo de recursos, lo que indudablemente constituirá un elemento o instrumento generador de confianza social y de la democratización de los espacios políticos municipales.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ASTUDILLO MOYA, Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press-Harla, 1998.
- BORJA, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, México, FCE, 1991.
- Boletín IAPQ*, núm. 4, septiembre-octubre de 1992, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, 1996.

- CORTÉS LOZANO, Benjamín, *El municipio, información y gestión*, Querétaro, *Fundap-IAPQ*, 2001.
- “La organización municipal”. *Documentación Administrativa*, Madrid, 228, octubre-diciembre de 1991.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo (coords.), *La justicia constitucional local. Constitucionalismo y derecho público*, Querétaro, *FUNDAp*, 2003.
- FIX FIERRO, Héctor, “Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político”, ponencia presentada en el Congreso Virtual Iberoamericano *El Municipio hacia el Siglo XXI*, s/f.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Foro Nacional sobre Federalismo*, México, núm. 52, 1995.
- GUZMÁN RODRÍGUEZ, José, *El federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales*, Querétaro, IAPQ-UAQ-CONCYTEQ-AMEINAPE, 1997.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica 19982-1997*, México, El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados-Instituto Politécnico Nacional-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- MANCILLA GUZMÁN, Sergio *et al.* (coord.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, México, Gobierno del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- MERINO, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1995.
- , *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998.
- OLMEDO CARRANZA, Raúl, “Municipio”, ponencia presentada en el Seminario de Investigación sobre *Sobre Municipio, Comunidad y Empresa*, México, Organizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, s/f.
- SAUCEDO SÁNCHEZ, José Alberto, *Hacia el federalismo fiscal. La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados*, México, INAP, 1997.
- VARGAS CASTRO, José Alejandro, *La instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal. El caso de Valle de Bravo*, México, Premio IAPEM 1998, IAPEM, 1999.

- VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo, *La independencia del Poder Judicial*, Querétaro, FUNDap-IAPQ, 2003.
- (coord.), *Municipio. Aspectos políticos, jurídicos y administrativos*, Querétaro, FUNDap-FENAMM-Facultad de Derecho de la UAQ-IAPQ-Municipio de el Marqués y AALMAC, 2002.
- *et al.* (coords.), *Reforma político-electoral y democracia en los gobiernos locales*, México, FUNDap, IAPQ y IEQ, 2001.
- “El federalismo en México, consideraciones en torno de los estados y municipios”, ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Derecho, La Reforma del Estado a la luz del Derecho Moderno, Querétaro, noviembre de 1998, s/p.
- ZICCARDI, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996.