

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Luz del Carmen MARTÍ CAPITANACHI

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El municipio y las reformas constitucionales recientes*. III. *Problemática del municipio urbano*. IV. *Relevancia de la participación ciudadana*. V. *La participación ciudadana en la legislación federal*. VI. *La participación ciudadana y vecinal prevista en el artículo 115 constitucional y su desenvolvimiento a nivel municipal*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las constantes al inicio del siglo XXI que constituye un desafío a la globalización radica en la revalorización de lo local como el espacio de definición de las formas de convivencia y de organización social y colectiva.

En efecto, en esta fase de globalización, integración económica y mundialización de mercados surge también una tendencia a impulsar y fortalecer las identidades locales y regionales, como un mecanismo de defensa social de su entorno inmediato. Actualmente se revaloriza la ciudad-región como el espacio económico, social y cultural más significativo, lo cual plantea problemas de cohesión social, identidad cultural y gobernabilidad.

La discusión actual en nuestro país en torno al municipio se ubica en el siglo pasado a partir de la década de los setenta, en que empezó un movimiento doctrinal para combatir el centralismo, que cristalizó en los noventa en la estrategia gubernamental llamada *Nuevo Federalismo* (1995-2000), que pretendía la redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales de manera más equilibrada entre los tres órdenes de gobierno.

El programa especial *Hacia un Auténtico Federalismo* de la actual administración pública federal contempla como objetivo llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que permitan el impulso de una descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad.¹

Las reformas al artículo 115 constitucional en 1999 constituyeron un gran avance, al reconocer al municipio formalmente como un ámbito de gobierno, pero en la realidad no han sido acompañadas del suficiente apoyo financiero ni de la asesoría técnica necesarios para avanzar en el proceso de descentralización. Por otra parte, los estados no han cumplido cabalmente con el reto de adecuar los marcos legales locales, que se traduzcan en una mayor autonomía de los ayuntamientos. En la práctica, algunos estados han descuidado por años este seguimiento legislativo.

En este escenario, cobra importancia la participación ciudadana como un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno. Es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva. No en balde Jordi Borja habla ya de nuevos derechos de ciudadanía, derechos de tercera generación respecto del territorio, la demanda de ciudad y de espacio público.²

El presente trabajo está planteado de acuerdo con el moderno enfoque del derecho constitucional, para el cual no basta el examen formal de la Constitución, sino que debe complementarse con los datos que nos proporciona la realidad política y social.³

¹ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Para lograrlo se parte de la base de que sean los mismos estados y los municipios los que determinen las estrategias para resolver dichas necesidades. Consultar <http://www.inafed.gob.mx>. *Programa para un Auténtico Federalismo 2002-2006, Reportes de avances y logros*. El 30 de julio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual se creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyo objetivo es formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la administración pública federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal.

² Véase Jordi Borja, "Gobierno de la ciudad y políticas públicas en la era de la globalización", *Conferencia Mundial de Política Social Urbana*, Valencia, junio de 2000; "Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía" <http://www.confedelca.com>; Jordi Borja y Castells, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, 2a ed., Madrid, Taurus, 1998.

³ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 29 y 30.

México posee un perfil predominantemente urbano, que supone toda una problemática en infraestructura, carencia de servicios públicos, equipamiento, reordenamiento urbano, reservas territoriales, planes de desarrollo municipales, problemas medioambientales, de conurbación, entre otros, que requieren soluciones en que participen los tres niveles de gobierno.

A partir de un balance del proceso de adecuaciones de la legislación municipal de los estados, derivadas de la reforma de 1999 al párrafo II del artículo 115 constitucional, se pretende analizar su contenido y las aportaciones para facilitar la participación ciudadana en la solución de problemas de planeación, urbanismo y ecología de los municipios.

El propósito es el de sostener que una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones importantes en el ámbito municipal, propiciada por un marco legal favorable que incluya mecanismos de democracia directa, como el plebiscito y el referéndum, es la clave para transformar el espacio de lo municipal en un espacio público, integrador de las políticas públicas locales, y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática.

II. EL MUNICIPIO Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES RECIENTES

La reivindicación histórica de la autonomía local que caracteriza al municipio se ha entendido como la protección legal de la capacidad de autoorganización, de competencias exclusivas y específicas, de derecho a actuar en todos los campos de interés general de la ciudadanía y de disponibilidad de recursos propios no condicionados. El principio legitimador de la autonomía es el de la proximidad, la cual permite establecer una relación directa e inmediata de la organización representativa y la estructura administrativa con el territorio y la población.

El municipio en México ha sido objeto de reformas significativas en el curso de las dos últimas décadas.

La reforma de 1983 introdujo garantías para la suspensión de los ayuntamientos, la autonomía jurídica de los ayuntamientos; se hizo una enumeración de los servicios públicos que les corresponden de manera exclusiva, permitiendo la colaboración, en su caso, del gobierno de los estados, y se incluyó lo que se conoce como la “esfera económica mini-

ma” de los municipios, enumerando las contribuciones e ingresos que deberían percibir éstos.⁴

La reforma de 1999 puede resumirse de la siguiente manera: reconocimiento expreso del municipio como ámbito de gobierno, autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales, que aseguren la participación ciudadana y vecinal, modificaciones a los servicios públicos municipales e inclusión de la policía preventiva, asociación de municipios más amplia; precisiones en relación con los ingresos municipales.⁵

Igualmente, se modificó la fracción V, ampliando las facultades del municipio en relación con las materias de desarrollo urbano, ecología y planeación regional: en el inciso c) se le otorgó participación en la formulación de planes de desarrollo regional; en el inciso d) se le facultó no sólo para manejar y controlar el uso del suelo, sino también para autorizarlo; en el inciso g) se estableció que el municipio podría participar no sólo en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, sino también en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en la materia; en el inciso h) se concedió intervención al municipio en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial, y finalmente, en el inciso i) se facultó al ayuntamiento para celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

La reforma de 2001, que se refiere a la denominada Ley Indígena, consistió en adicionar un párrafo a la fracción III del artículo 115, que señala: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

III. PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO URBANO

El municipio, de una larga tradición en nuestro país, es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, y por lo tanto es un elemento indispensable para satisfacer las necesidades de la sociedad y su entorno.⁶

⁴ Véase Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2002, pp. 95 y ss.

⁵ Véase Valencia Carmona, Salvador, “La reforma constitucional de 1999 al municipio”, *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 4, enero-junio 2001; “Derecho municipal”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, tomo XI, pp. 142-146.

⁶ Acerca del municipio, consultar Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1968; *El desafío municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Muni-

El municipio mexicano corresponde a nuestra geografía política y a nuestro desarrollo: así, encontramos municipios rurales, suburbanos, urbanos y metrópolis conurbados, municipios turísticos, mineros, pesqueros, etcétera. En este trabajo abordaré sólo la problemática del municipio urbano.

México cuenta con una larga tradición urbana.⁷ De acuerdo con el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006*, en la actualidad, de conformidad con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, poco más de 63.2 millones de personas (cerca del 66% de la población total del país) residen en 364 ciudades mexicanas: en sólo 9 grandes zonas metropolitanas (de más de un millón de habitantes cada una) residen 33.2 millones de personas, el 52.1% de la población urbana del país; en 17 metrópolis menores a un millón de habitantes residen otras 11.9 millones de personas (18.7% del total urbano) y en 79 metrópolis menores a 500 mil habitantes residen 17.1 millones de personas (26.9% del total urbano del país),⁸ lo que determina que el Estado y la sociedad deban realizar considerables esfuerzos para atender una demanda creciente de empleos, vivienda, servicios básicos, equipamiento e infraestructura en el ámbito urbano.⁹

Debido a las últimas reformas al régimen municipal que favorecen la descentralización y lo reconocen como un nivel de gobierno, el papel del municipio en el desarrollo del país se ha dimensionado.

Ante la compleja diversidad arriba señalada que existe entre los 2,433 municipios del país,¹⁰ éstos se enfrentan a problemas derivados de la dotación de servicios, la infraestructura urbana y algunos equipamientos públicos, como los mercados, agua y saneamiento, alumbrado, recolección de

cipales, Secretaría de Gobernación, 1985; Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985; Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 5a. ed., México, Porrúa, 2002; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 989-1036; Valencia Carmona, Salvador, "Derecho municipal", *op. cit.*; Quintana Roldán Carlos F., *op. cit.*

⁷ Garza, Gustavo (comp.), *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*, México, El Colegio de México, 1999.

⁸ *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, p. 50.

⁹ Sobre el porcentaje de la población restante, que habita en ciudades o agrupaciones urbanas de menor tamaño, la problemática varía, y en todo caso debe ser objeto de estudios por separado.

¹⁰ <http://www.inafed.gob.mx>.

basura, zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, problemas de reservas territoriales, de conurbación, así como ambientales y de reordenamiento urbano, de manejo de zonas federales, problemas de contaminación del aire, manejo de residuos peligrosos, de vialidad, vendedores ambulantes, contaminación de los ríos, rellenos sanitarios, impactos ambientales, entre otros, constituyen retos para las autoridades municipales, que en muchos casos no cuentan con recursos para resolverlos.

La solución de esta problemática requiere de la participación de los tres niveles de gobierno y de la sociedad civil.

IV. RELEVANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

¿Qué es la participación?¹¹ La participación es un componente esencial de la democracia, que permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones. Así, podemos hablar de ciudadanía civil, asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de expresión, de pensamiento, de religión, de propiedad); de ciudadanía política, que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho a participar como elector y ser electo, a través del sufragio universal, y la ciudadanía social, que se refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía.

Los defensores de la democracia participativa sostienen que los ciudadanos deben participar activa y ampliamente en los diferentes programas de gobierno que afectan directamente sus vidas, ya que las instituciones y procesos tradicionales no siempre son capaces de identificar y resolver los problemas que los grupos de ciudadanos perciben como serios.¹²

¹¹ Sigo las ideas en este tema de la doctora Alicia Ziccardi, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, ponencia “Los actores de la participación ciudadana”, en el I Congreso sobre Gobiernos Locales: El futuro político de México, celebrado en 1999, en Guadalajara, <http://www.iglom.iteso.mx>; véase además, “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”, en Ziccardi, Alicia (coord), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1995, pp. 13-37; “Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal”, en Patiño Tovar, Elsa y Castillo Palma, Jaime (comp.), *Ciudadanía, poder político y gobierno*, 2o. Congreso RNIU: Investigación Urbana y Regional, Puebla, UAP, Red Nacional de Investigación Urbana, 2000, pp. 67-92.

¹² Zimmerman, Joseph F., *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, México, Limusa, 1992, pp. 15 y ss.

Un segundo beneficio potencial se deriva de las aportaciones valiosas que pueden hacer los ciudadanos para los procesos de planificación y ejecución; un tercer beneficio consiste en que la participación de los ciudadanos tiene un valor democrático, pues les facilita exigir responsabilidades a los funcionarios electos o designados, ya que pueden juzgar mejor su desempeño. Claro está que esta participación no está exenta de dificultades.¹³

Para ejercer estos derechos, los ciudadanos participan de diferentes formas en organizaciones civiles y sociales, en partidos y asociaciones políticas, y vecinales o territoriales.

El mismo concepto de ciudadanía se ve ampliado; no se trata simplemente de emitir un voto, aunque también es la defensa del voto lo que los aglutina. Es la idea de un ciudadano que exige participando, que defiende sus intereses organizándose, que propone alternativas para construir vías democratizadoras.¹⁴

La denominación participación ciudadana se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la relación estatal: “son diferentes tipos de experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales”.¹⁵

Según la investigadora Silvia Bolos: “En la actualidad el término participación es utilizado para explicar la incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, en algunos casos, la gestión de recursos”.¹⁶

¹³ Entre los costos se pueden mencionar las demandas de los ciudadanos para la realización de estudios adicionales en determinada obra o proyecto; que los ciudadanos tengan un punto de vista demasiado localista y enfocado solamente al impacto de los planes y programas sobre su comunidad y que se genere un conflicto de intereses con un área geográfica más amplia; otro problema podría consistir en la falta de representatividad de los integrantes ciudadanos que participen en los programas y en la toma de decisiones; la demora que implica que comprendan los aspectos técnicos de los planes y programas; entre otros, Zimmerman, Joseph F., *idem*.

¹⁴ Bolos Jacob, Silvia, “Las organizaciones sociales de la ciudad de México: entre la participación social y la participación ciudadana”, en *Ciudadanía, poder político y gobierno*, cit., p. 32.

¹⁵ Cunill, Nuria, *La participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1991, cit. por Ziccardi, Alicia, *idem*.

¹⁶ Bolos Jacob, Silvia “Los dilemas de la participación en gobiernos locales”, ponencia en el II Congreso Gobiernos Locales, Democracia y Reformas del Estado, abril de 2001, <http://www.iglom.iteso.mx>.

Hasta ahora, la creación de instancias gubernamentales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales: solamente han servido como intentos de legitimar ciertas políticas tanto del gobierno local como del federal.

Hasta hace poco las relaciones de las organizaciones sociales y las instituciones estatales fueron de enfrentamiento y de lucha. Sólo recientemente, y en algunos casos aislados, la apertura democrática ha permitido la participación ciudadana para buscar soluciones a los problemas que presentan los municipios.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (política, comunitaria, etcétera) se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales).

Es en el barrio, en la colonia, en la ciudad, en los municipios, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciadas, a bienes y servicios.

Por ello, los gobiernos municipales, que es el lugar donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos, deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla.

Aunque es un hecho que la ciudadanía en México no siempre demuestra interés en participar en la resolución de los asuntos públicos, ni siquiera en la elección de sus representantes, en quienes delegan la atención de sus demandas, ello tiene su explicación en el tipo de régimen político que existía en nuestro país y en el largo proceso de transición democrática, que generó apatía, así como falta de credibilidad de la ciudadanía respecto a su trabajo voluntario por mejorar su barrio, su colonia, su ciudad, su municipio.

En la etapa actual de consolidación democrática,¹⁷ una de las tendencias constitucionales básicas que se mantienen es el desarrollo municipal, inserto en el Programa Hacia un Auténtico Federalismo, impulsado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que entre otros grandes retos, y a partir de la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, contempla un impulso a la participación ciudadana y vecinal, que es desea-

¹⁷ Véase Valencia Carmona, Salvador, "Hacia un nuevo sistema político y constitucional", *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 8, enero-junio de 2003, pp. 159-182.

ble se convierta en una participación efectiva, que coadyuve a asegurar tanto la legitimidad como su consecuencia: la gobernabilidad.¹⁸

En palabras del director del INAFED, Carlos H. Gadsden: “El federalismo brinda la posibilidad de que sean los gobiernos locales los que creen las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan hacerla más efectiva, ya que la participación ciudadana es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno”.¹⁹

V. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL

Existen formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas en la legislación federal, local y municipal; sin embargo, su eficacia es limitada, y prevalecen prácticas burocráticas y autoritarias por parte de las autoridades. Esto ha producido que los espacios institucionales de participación para el desarrollo urbano, ecológico y de planeación sean más bien de colaboración, de corresponsabilidad en la gestión, pero no de toma de decisiones.

En la actualidad, la mayoría de las zonas metropolitanas y ciudades de más de 50,000 habitantes cuentan con planes de desarrollo urbano actualizados; sin embargo, es necesaria la creación de mecanismos que permitan darle un adecuado seguimiento a la definición y ejecución de las obras y acciones derivadas de los mismos.²⁰

En el caso de los problemas urbanos, en la Ley General de Asentamientos Humanos, del 26 de mayo de 1976, se establecieron por primera vez las bases jurídicas para que el Estado mexicano interviniera en la planeación y control de la urbanización de los centros de población.

¹⁸ Véase Prats, Joan, “Gobernabilidad y desarrollo humano; la dimensión local. Un vistazo a América Latina”, en Vega Hernández, Rodolfo *et al.* (coord.), *Reforma político-electoral y democracia en los gobiernos locales*, Querétaro, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, Instituto Electoral de Querétaro, 2001, pp. 149 y 160.

¹⁹ “Hacia una coherente arquitectura de gobierno en México”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 176.

²⁰ *Programa de Desarrollo Urbano*, p. 56.

La mayoría de los estados expidieron sus leyes estatales sobre asentamientos humanos.²¹

La ley vigente de 1993, en el capítulo segundo, “De la concurrencia y coordinación de las autoridades”, el artículo 7o. señala las acciones que deberán concertarse entre la Federación, los estados y los municipios en la planeación del desarrollo urbano. En el capítulo séptimo, los artículos 48, 49 y 50 de la ley se refieren a la participación ciudadana, que no se limita exclusivamente a la elaboración de programas de desarrollo urbano, sino a su vigilancia y ejecución.

Por otra parte, la Constitución federal, en el artículo 26, establece que el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática. El sistema de planeación democrática se constituye por un conjunto de programas que se establecen entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad. Dichas relaciones se conforman según los principios básicos que establece la Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983, que señala las normas y principios para llevar a efecto la planeación del desarrollo.

El capítulo tercero de la Ley habla de la participación social en la planeación, y en su artículo 20 prevé la participación y consulta de los diversos grupos sociales en la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas.²²

El artículo 8o. de la Ley General de Asentamientos Humanos señala las principales acciones y atribuciones (artículo 9o.) de planeación urbana que deberá concertar el gobierno estatal y el gobierno municipal.

²¹ En 1976 se adicionaron al artículo 115 constitucional facultades a los municipios en la planeación de los asentamientos humanos. Así, las tres instancias de gobierno (federal, estatal y municipal) deberán concurrir a la realización del desarrollo urbano, a través del *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación de Territorio 2001-2006*.

²² “Para elevar la capacidad de los municipios para atender la demanda de infraestructura y servicios a la población se requiere que éstos mejoren su capacidad financiera. En la mayoría de los municipios la posibilidad de captar un mayor volumen de ingresos propios, por la vía de impuestos relacionados con los predios urbanos, se ha visto limitada tanto por problemas de modernización de los catastros y registros públicos como por lo limitado de las competencias legales de las autoridades municipales en la materia”, *Programa Nacional de Desarrollo...*, p. 55.

Los municipios, con la participación de la sociedad, expresada a través del Comité para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN),²³ determinan las prioridades y programas que más les convienen.

Para responder a las inquietudes de la sociedad de que el desarrollo económico debe estar planteado en armonía con el medio ambiente, para poder hablar de un desarrollo sustentable, entendido como aquel que se lleve a cabo “sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”,²⁴ el gobierno mexicano creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y en 1988 expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que estableció el régimen de concurrencia de la temática ambiental, dándole intervención a los municipios.

Asimismo, se adicionaron los artículos 27 y 73, fracción XXIX, G,²⁵ de la Constitución general, para fijar las bases que facultan al Estado mexicano para dictar medidas en torno a la protección del ambiente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en su capítulo II, regula la concurrencia de los tres niveles de gobierno en esta materia, y establece amplias facultades descentralizadoras tanto a los estados como a los municipios.²⁶

²³ Actualmente se firma un convenio de desarrollo entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados con vigencia de un ejercicio fiscal, renovable anualmente. Se instituye un Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE). Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) están previstos como el órgano fundamental para la operación y el desarrollo del Fondo para la Infraestructura Social Municipal previsto en el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

²⁴ Informe de la Comisión Brundtland, *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 67. “El desarrollo sustentable, de acuerdo con esta definición, debe ser una política a largo plazo que, tanto en la economía como en el medio ambiente, deberá atender a las necesidades de las generaciones futuras en función de los recursos disponibles, debe ser tanto global como regional y nacional y debe descansar en principios de equidad”, Urquidí, Víctor L., “Economía y medio ambiente”, en Glender, Alberto y Lichtinger, Víctor (comps.), *La diplomacia ambiental, México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 59. Sobre este tema véase Leff Simmerman, Enrique, *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, 3a. ed., México, Siglo XXI-PNUMA-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2002.

²⁵ *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987.

²⁶ Entre los mecanismos de participación social en la legislación ambiental mexicana tenemos, por ejemplo, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, artículos 15, fracción X, 20 bis, 20 bis 5, fracción VII, 34, 47, 56 bis, 58, 59,

Para hacer posible la participación, se debe promover en forma institucionalizada, es decir, aquella que esté reconocida en las leyes y reglamentos, limitada por la normatividad, en este caso por las leyes y reglamentos municipales, que se convierten en reglamentarios de lo que ordena la Constitución general en su artículo 115.

Por otra parte, esa participación ciudadana debe consistir en algo más que en consultas, audiencias públicas, giras de trabajo de autoridades, comités de planeación, sino que debe contemplarse en la toma de decisiones, “lo cual exige una transformación en el ejercicio y en la forma de pensar de los funcionarios de la administración municipal”.²⁷

Existen en la doctrina análisis de experiencias innovadoras en la gestión municipal exitosas, que se asocian, entre otros factores, a la participación ciudadana y vecinal²⁸ por ejemplo, en la ciudad de México;²⁹ en León, Guanajuato, y Xico, Veracruz;³⁰ Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México,³¹ Oaxaca, y algunos otros.³²

64 bis, 65, 67, 78 bis, 79, fracción VI, 157, 159 y 189; en la Ley de Aguas Nacionales, artículos 13 y 14; en la Ley Forestal, artículos 19 bis 8, 19 bis 9, 19 bis 10; en la Ley Federal de Metrología y Normalización, artículos 62 y 63; en la Ley Federal de Asentamientos Humanos, artículos 48, 49 y 50, en la Ley Federal de Salud, artículos 50 al 60; y en la Ley de Planeación, capítulo III, Participación social en la planeación, artículo 20.

²⁷ Bolos Jacob, Silvia, “Los dilemas de la participación en gobiernos locales”, *cit.*

²⁸ Véase Ziccardi, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar*, *cit.*; Garrocho, Carlos y Sobrino, Jaime, *Desarrollo municipal, retos y posibilidades*, Toluca, El Colegio Mexiquense, 1998.

²⁹ Bolos, Silvia, “Las organizaciones sociales de la ciudad de México: entre la participación social y la participación ciudadana”, *cit.*; Ziccardi, Alicia, “Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal”, en *Ciudadanía, poder político*, *cit.*, pp. 29-44 y 67-92.

³⁰ “La participación ciudadana como elemento impulsor de la innovación en la gestión municipal: León, Guanajuato. El modelo del municipio-empresa; Xico, Veracruz, Un proceso innovador en la tradición comunitaria”, en Cabrero Mendoza, Enrique, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1996, pp. 53-158.

³¹ Duhau, Emilio y Schteingart, Martha, “El primer gobierno perredista de Nezahualcóyotl, Estado de México”, en Schteingart, Martha, y Duhau, Emilio (coords.), *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*, México, Miguel Ángel Porrúa, Global Urban Research Initiative, 2001, pp. 165-226

³² Guillén López, Tonatiuh, “Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político. Una perspectiva desde la frontera norte de México”, pp. 105-134; Díaz Montes, Fausto; Zafra, Gloria y González Melchor, Salón, “Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana”, pp. 135-162; Pardo, María del Carmen, “La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?”, pp. 253-282, en Merino, Mauricio (coord.), *En*

También es posible encontrar este tipo de mecanismos de participación de democracia directa en América Latina, como es el caso de Argentina, Colombia y Perú,³³ entre otros.

A continuación analizaré cuál ha sido el proceso de implementación de la reforma constitucional al artículo 115 constitucional en esta materia, en algunos estados de la República.

VI. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y VECINAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y SU DESENVOLVIMIENTO A NIVEL MUNICIPAL

Es indiscutible que a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999 el radio de acción de los ayuntamientos se ha visto sensiblemente ampliado, al ser aumentada su competencia para la elaboración de políticas públicas requeridas para hacer frente a una gama cada vez más extensa de problemas que afectan a los centros urbanos de un gran número de municipios del país.

También lo es que, aun cuando no en la misma medida, la tendencia normativa ha sido la de asegurar a los ayuntamientos mayores recursos fiscales y un grado mayor de autonomía para manejarlos, a partir de los cuales cuentan con mejores elementos para atender una problemática social y urbana sin duda compleja y diversificada.

Sin embargo, es también evidente que la tendencia a permitir o propiciar la efectiva participación ciudadana y vecinal en la determinación de la problemática de los centros urbanos y de las medidas más eficaces para enfrentarla ha quedado rezagada en el mejor de los casos, o simplemente no asumida en un número importante de las entidades federativas del país.

Debe precisarse que la reforma al artículo 115 constitucional que pretende impulsar la participación ciudadana se encuentra vigente desde el

busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, México, El Colegio de México, 1995.

³³ Véase Molteni, Margarita “Mecanismos de democracia directa en la Argentina”, especialmente en el orden municipal, pp. 69-71; Krause, Martín, “La democracia directa en Colombia”, pp. 91-98; Maraví Sumar, Milagros, “Las instituciones de democracia directa en el Perú”, en especial mecanismos de participación a nivel local, pp. 142-148, en Krause, Martín-Molteni, Margarita (coords.), *Democracia directa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot-Fundación para la Capacitación Política-International Republican Institute, 1997.

primero de abril de 2000, y que en su artículo 1o. transitorio ordenó que los estados deberían adecuar sus Constituciones locales y leyes secundarias relativas al nuevo texto constitucional a más tardar en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de dicha reforma, lo cual, para el efecto que me ocupa, significaba que para abril de 2001 debía encontrarse asegurada normativamente la participación ciudadana y vecinal en aquellas cuestiones a que alude el párrafo segundo de la fracción II del artículo en cuestión.

Veamos cuál fue el comportamiento de los estados, para lo cual se pueden agrupar en tres:

1. Aquellas entidades federativas en que con la oportunidad requerida fueron reformadas las Constituciones locales, adecuadas las leyes secundarias relativas a la materia municipal o expedidas otras orientadas expresamente a regular algunas formas de participación ciudadana, tanto en materia estatal como municipal;
2. Aquellas en las que no ha tenido lugar la actividad legislativa requerida, de modo que la participación ciudadana, o bien no se contempla en las leyes locales o sigue reducida a las disposiciones que norman la elaboración de los planes estatales y municipales de desarrollo, que en gran medida se limita a que los órganos encargados de la planeación la manejen de manera formal, y ciertamente no la hacen descender a los ámbitos vecinales, limitándose en el mejor de los casos a recabar los puntos de vista de organismos y corporaciones sin abrir una interlocución efectiva con la sociedad civil.
3. Por último, otras entidades federativas conservan ciertas formas de participación preexistentes a la reforma constitucional, sin alcanzar su aseguramiento, como lo reclama ahora el texto del artículo 115.

Aunque no es el propósito de este trabajo el hacer una revisión exhaustiva de la legislación vigente en las entidades federativas acerca de la manera en que es tratada la participación ciudadana y vecinal, sí es pertinente estudiar selectivamente algunas leyes estatales, la cual me permitirá corroborar que aún constituye una asignatura pendiente el que se regule adecuadamente el tema en el ámbito municipal, lo cual comprende establecer con claridad el alcance que deba dársele, y en todo caso deberá ir más allá de ser una expresión formal, atribuyéndole, bajo ciertas

circunstancias, efectos constitutivos en la integración de las políticas públicas de los municipios.³⁴

Esta participación en la legislación municipal adopta diferentes denominaciones, que van desde consulta vecinal, consejos de colaboración municipal, concejos, juntas, asociaciones u organizaciones de ciudadanos y vecinos, consejos consultivos, comités, entre otras.

Como antecedente de la reforma constitucional que se estudia, se debe mencionar la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal,³⁵ la cual regula una diversidad de instrumentos de participación, entre los que destacan, además del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, la consulta vecinal y la audiencia pública. Para los efectos de este trabajo, hago alusión al plebiscito que contempla la posibilidad de que los electores del Distrito Federal sean consultados para el efecto de que rechacen o aprueben actos o decisiones del jefe de Gobierno que sean trascendentes para la vida pública del D. F. El plebiscito puede ser propuesto por el propio jefe de gobierno o por el 1% de los ciudadanos que integran el Padrón Electoral, y tiene efectos vinculatorios.

Es sin duda un instrumento importante de participación; sin embargo, opera más como un mecanismo de legitimación o rechazo de decisiones muy especiales de acuerdo con su magnitud, que como un medio ordinario que permita participar realmente a los ciudadanos en la operación de la administración.

De menor alcance territorial, pero quizá de mayor acercamiento entre gobernantes y gobernados, son la consulta vecinal y la audiencia pública. La primera, siempre a iniciativa de la autoridad, lo cual no necesariamente coincide con el interés ciudadano, y la segunda, a propuesta de los vecinos. En ambos casos sus resultados constituyen elementos de juicio para la autoridad que no son vinculantes en la toma de decisiones.

³⁴ Sobre el tema de las políticas públicas véase Rivera Rodríguez, José Enrique, "El estado actual de los estudios sobre políticas públicas", en Vega Hernández, Rodolfo A. y Rodríguez Obregón, José A. (coords.), *Municipio*, Querétaro, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro-Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, Fundación Universitaria de Derecho-Administración y Política, 1997, pp. 265-274.

³⁵ Publicada el 21 de diciembre de 1998 en la *Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad de México*.

Después de la reforma constitucional de 1999 expidieron leyes específicas de participación ciudadana los estados de Colima,³⁶ Baja California Sur,³⁷ Chihuahua³⁸ y Morelos.³⁹

Cabe también mencionar las leyes de participación ciudadana de los estados de Aguascalientes,⁴⁰ Baja California Norte⁴¹ y Veracruz,⁴² las cuales reglamentan la figura del plebiscito en el ámbito municipal, que, salvo particularidades que cada ley incorpora en su reglamentación, coincide en que en los tres últimos casos tiene efectos vinculatorios, y su carácter excepcional para la aceptación o rechazo de medidas administrativas específicas. Hasta la fecha, en ninguno de estos tres estados se ha sometido cuestión alguna a la consideración de los ciudadanos de los municipios que los integran.

En el estado de Veracruz fue expedida la ley 531, que establece las Bases Generales para la expedición de los Bandos de Policía y Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general,⁴³ y aunque en su artículo 1o. reitera que la ley tiene por objeto, entre otros, asegurar la participación ciudadana y vecinal en los asuntos municipales, en ninguno de los 12 artículos que la integran vuelve a hacer alusión de ninguna especie a dicha participación, dejando a los ayuntamientos del estado sin bases generales para expedir reglamentos sobre la materia, y en el peor de los casos constituye un “cheque en blanco” no compatible con el sentido que debe tener una facultad reglamentaria.

³⁶ Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, de enero del 2000.

³⁷ Vigente a partir de junio del 2000.

³⁸ Código Municipal del Estado de Chihuahua, vigente a partir de noviembre de 1995, incluye en su artículo 6o. la iniciativa popular y el plebiscito y el referéndum para permitir la participación de los ciudadanos en el quehacer municipal.

³⁹ Vigente desde el mes de diciembre del 2000.

⁴⁰ Vigente desde el mes de noviembre del 2001.

⁴¹ Vigente desde el mes de febrero del 2001.

⁴² Ley de referendo, plebiscito e iniciativa popular, vigente desde el mes de octubre del 2000.

⁴³ Publicada en la *Gaceta Oficial del Estado*, del 23 de enero de 2003.

Los estados de Yucatán, Nuevo León,⁴⁴ Morelos,⁴⁵ el Estado de México, Guerrero,⁴⁶ Campeche,⁴⁷ Jalisco⁴⁸ y Chiapas son ejemplo de entidades federativas que no han modificado sus leyes para adecuarlas a la reforma del artículo 115 constitucional que se comenta, aunque en sus leyes orgánicas relativas al municipio se alude ya, de alguna forma, a la participación de los vecinos en los asuntos municipales. A continuación comentaré algunas de ellas.

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, de diciembre de 1988, se reglamentan los Consejos de Participación y de Colaboración Vecinal, que se pueden organizar desde una unidad habitacional hasta el municipio, pasando por la colonia, el barrio, la ranchería o la ciudad. Su función es auxiliar al ayuntamiento en la consecución del bien común, la tranquilidad y seguridad públicas, pero en modo alguno se les otorga la posibilidad de participar en la construcción de las acciones o programas municipales que les afecten.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, de abril de 1993, creó los Consejos de Participación Ciudadana, que a diferencia de Chiapas, y más en la misma idea que el Distrito Federal, pueden proponer al ayuntamiento acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales; sin embargo, operan más como órganos de supervisión municipal (limitados a cinco vecinos electos por la comunidad, sin derecho a reelección en un siguiente periodo de gobierno) que como un mecanismo abierto de captación de las inquietudes de los ciudadanos de manera general.

La Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, de octubre de 1998, regula en su artículo 63 los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana, que son establecidos por los ayunta-

⁴⁴ Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León, vigente a partir del 28 de enero de 1991.

⁴⁵ Ley Orgánica Municipal, publicada en el *Periódico Oficial* el 4 de noviembre de 1992.

⁴⁶ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, publicada en el *Periódico Oficial* el 5 de enero de 1990.

⁴⁷ Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, vigente desde 1994.

⁴⁸ La Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, vigente desde el 8 de marzo de 1998, incluye las figuras del plebiscito y el referéndum a nivel municipal. Después de la reforma al artículo 115, el ayuntamiento de Guadalajara expidió el Reglamento de los Consejos Consultivos del Municipio de Guadalajara, vigente a partir de diciembre del 2000.

mientos y que tienen las facultades y obligaciones que éstos les señalen dentro de la función genérica (artículo 64) de asesoría y opinión, pero en ningún caso sus conclusiones serán obligatorias para las autoridades municipales.

En el estado de Sinaloa, cuya Ley Orgánica Municipal data de octubre de 1977, no se hace referencia alguna a mecanismos de participación ciudadana, lo mismo que la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, de febrero de 1984; la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, del 20 de noviembre de 1993, y la Ley Orgánica de la Administración Municipal del Estado de Sonora, de febrero de 1984; todas ellas, evidentemente, se encuentran fuera del plazo para ajustarlas a la reforma constitucional que nos ocupa.

Los estados de Guanajuato, Durango,⁴⁹ Jalisco,⁵⁰ Hidalgo, San Luis Potosí,⁵¹ Puebla⁵² y Coahuila⁵³ son ejemplo de entidades que han reformado o expedido nuevas leyes orgánicas municipales, después de la reforma a la Constitución, y sólo la del estado de Coahuila, que no hace referencia a la participación ciudadana y vecinal, en las restantes se prevé la integración de consejos, juntas, asociaciones u organizaciones de ciudadanos y vecinos en el caso de colonias, barrios o comunidades que tienen como objetivo principal colaborar con el ayuntamiento en la ejecución de los programas municipales.

Mención especial requieren las leyes orgánicas de Guanajuato⁵⁴ e Hidalgo.⁵⁵ En el estado de Guanajuato fue reformada la Ley que organiza los municipios estableciendo de manera expresa la posibilidad de realizar consultas populares "...cuando se requiera tomar decisiones que por su naturaleza afecten el interés de la comunidad", sin llegar al formalismo del plebiscito. En el estado de Hidalgo es en la propia Ley Orgánica que

⁴⁹ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, publicada en el *Periódico Oficial* el 30 de mayo de 1999.

⁵⁰ Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, vigente a partir del 22 de mayo de 2001.

⁵¹ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, del 8 de julio de 2000.

⁵² Ley Orgánica Municipal, publicada el 22 de marzo de 2001.

⁵³ *Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza*, del 1o. de octubre de 1999.

⁵⁴ *Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato*, publicada en el *Periódico Oficial* el 25 de julio de 1997.

⁵⁵ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo*, de abril de 2001.

para el ámbito municipal se regulan las figuras de democracia participativa del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, las cuales se encuentran en proceso de ser reglamentadas.

De lo hasta aquí reseñado cabe concluir que aunque la participación ciudadana y vecinal ha sido reglamentada en algunos casos por los gobiernos locales, inclusive con esquemas de democracia directa, en la práctica no lo ha sido con la profundidad necesaria para que implique una participación efectiva en la toma de las decisiones en las cuestiones fundamentales que interesan a los ciudadanos.

La figura del cabildo abierto⁵⁶ puede ser una opción de participación ciudadana institucionalizada, mediante la cual, en las sesiones de cabildo del ayuntamiento en que se traten problemas que afectan a su barrio, colonia o comunidad, puedan las agrupaciones de ciudadanos intervenir con voz y voto en las sesiones, para el planteamiento de la problemática que les afecta, y la búsqueda de soluciones participando en las resoluciones del pleno.

VI. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo aquí tratado, es posible formular las siguientes conclusiones:

Primera. La transición democrática de finales del siglo XX y la actual etapa de consolidación democrática en México ha roto la dinámica centralista que prevalecía en nuestro país, lo cual hoy se refleja en la pluralidad política tanto a nivel de la Federación como de los estados y los municipios. Las relaciones intergubernamentales adquieren otra perspectiva y se aprecia poco a poco, un nuevo equilibrio de poderes.

Segunda. Se habla de un *auténtico federalismo*. México se encuentra en un proceso de descentralización que busca una redistribución de funciones, facultades y recursos en los ámbitos político, fiscal y administrativo hacia los gobiernos locales y los municipios.⁵⁷

⁵⁶ Vallarta Plata, José Guillermo, “El municipio en México”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 568 y 569.

⁵⁷ “La descentralización no es un asunto de orden estrictamente técnico o teórico; más bien se trata de un elemento articulador que permite el desarrollo y el fortalecimiento

Tercera. El municipio, de una larga tradición en nuestro país, es el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, y por lo tanto es un instrumento indispensable para satisfacer las necesidades de la sociedad y su entorno.

A partir de las atribuciones concedidas al municipio en materia de desarrollo urbano, planeación y ecología, y la problemática por ello planteada, se requiere tanto la concurrencia de los tres niveles de gobierno como de la participación ciudadana.

Cuarta. Los ciudadanos deben participar activa y ampliamente en los diferentes programas de gobierno que afectan sus vidas, en su planificación y ejecución, y en la toma de decisiones en las cuestiones fundamentales que les afectan. También deben participar en la vigilancia de funcionarios designados o electos, para poder exigirles responsabilidad o aprobar su desempeño.

Considero que es posible incrementar la participación ciudadana mediante la generación de marcos legales favorables a nivel municipal. La inclusión de mecanismos de democracia directa, como son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, en muchos de estos ordenamientos, constituye un primer paso, pero en la práctica han carecido de eficacia.

Quinta. Existen una multiplicidad de mecanismos de participación ciudadana para ser previstos en las leyes municipales. El derecho comparado nos puede resultar útil en las experiencias europeas y latinoamericanas; lo que resulta esencial es que estos mecanismos rebasen la fase de su previsión formal y se conviertan en un instrumento efectivo de inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones.

La figura del cabildo abierto puede ser una opción a la participación ciudadana institucionalizada, en la medida en que en las leyes municipales se prevea que puedan las agrupaciones de ciudadanos intervenir con voz y voto en las sesiones de los ayuntamientos, en el planteamiento de la problemática y en la búsqueda de soluciones que les afectan, y participar en las resoluciones del pleno cuando se trate de asuntos de su colonia o ciudad.

to de la democracia, el incremento de la participación ciudadana en la planeación, implementación y evaluación de políticas públicas potenciando las oportunidades para el desarrollo local, del manejo y avance de las nuevas tecnologías, de las nuevas reglas de la economía global y las reformas del Estado”. Borja, Jordi, *Descentralización y participación ciudadana*, México, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, 2000, p. 83, cit. por Gadsden, Carlos H., *op. cit.*, p. 166.

Sexta. No hay una solución uniforme en la doctrina para garantizar una participación ciudadana efectiva, por lo que la fórmula legislativa adoptada dependerá de la creatividad, las características y problemática a que se enfrentan los diversos tipos de municipios que existen en nuestro país.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁBALOS, María Gabriela, “El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994”, *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 8, enero-junio de 2003.
- ANAYA CADENA, Vicente, “Marco teórico del gobierno y la gestión municipal”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno y la gestión municipal en México*, primera parte, México, INAP, núm. 64, 2002.
- , “La planeación, control y evaluación del desarrollo municipal”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno y la gestión municipal en México*, segunda parte, México, INAP, núm. 65, 2002.
- , “El ordenamiento del medio ambiente y el desarrollo sustentable municipal”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno y la gestión municipal en México*, segunda parte, México, INAP, núm. 65, 2002.
- BOLOS JACOB, Silvia, “Los dilemas de la participación en gobiernos locales”, en el II Congreso *Gobiernos locales, democracia y Reformas del Estado*, abril de 2001, <http://www.iglom.iteso.mx>.
- , “Las organizaciones sociales de la ciudad de México: entre la participación social y la participación ciudadana”, en PATIÑO TOVAR, Elsa y CASTILLO PALMA, Jaime (comps.), *Ciudadanía, poder político y gobierno*, 2o. Congreso RNIU: Investigación Urbana y Regional, Puebla, UAP, editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, 2000.
- BORJA, Jordi, “Gobierno de la ciudad y políticas públicas en la era de la globalización”, *Conferencia Mundial de Política Social Urbana*, Valencia, junio de 2000.
- , *Descentralización y participación ciudadana*, México, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara, 2000”.

- , “Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía”.
- y CASTELLS, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, 2a. ed., Madrid, Taurus, 1998.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1996.
- y GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, <http://www.iglom.iteso.mx>.
- y NAVA CAMPOS, Gabriela, *Herencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Porrúa, 1999.
- CUNILL, Nuria, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1991.
- FERNÁNDEZ, Roberto, *Gestión ambiental de ciudades. Teoría crítica y aportes metodológicos*, México, Red de Formación Ambiental-PNUMA, 2000.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003.
- GADSDEN CARRASCO, Carlos H., “Hacia una coherente arquitectura de gobierno en México”, en SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, “Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno y la gestión municipal en México*, segunda parte, México, INAP, núm. 65, 2002.
- GARROCHO, Carlos y SOBRINO, Jaime, *Desarrollo municipal, retos y posibilidades*, Toluca, Edo. de México, El Colegio Mexiquense, 1998.
- GARZA VILLARREAL, Gustavo (comp.), *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*, México, El Colegio de México, 1999.
- , *La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey, 1989-1994*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1998.

- GLIGO, Nicolo, *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*, Santiago, Cuadernos de la CEPAL 58, 2001.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *La reforma municipal en los estados. Escenarios para un balance*, mimeo.
- LEFF SIMMERMAN, Enrique, *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, 3a. ed., México, Siglo XXI, PNUMA, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2002.
- LEZAMA, José Luis, *El medio ambiente hoy. Temas cruciales del debate contemporáneo*, México, El Colegio de México, 2001.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María Francisca y GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, Arturo, “Reflexiones sobre la política de desarrollo local”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 3a. época, núm. 3, 2000.
- MEJÍA LIRA, José, “Consideraciones sobre el desarrollo urbano a nivel municipal”, en MEJÍA LIRA, José (comp.), *Problemática y desarrollo municipal*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, 1994.
- 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.
- MEYER, Lorenzo, “El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades”, en MERINO, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1995.
- MIRANDA, Freddy, *Reformas económicas, medio ambiente y urbanismo*, México, PNUMA-CEPAL, 2003.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1968.
- PRATS, Joan, “Gobernabilidad y desarrollo humano; la dimensión local. Un vistazo a América Latina”, en VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo *et al.* (coords.), *Reforma político-electoral y democracia en los gobiernos locales*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política-Instituto Electoral de Querétaro, 2001.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2002.
- RENDÓN-HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985.

- RIVERA RODRÍGUEZ, José Enrique, “El estado actual de los estudios sobre políticas públicas”, en VEGA HERNÁNDEZ Rodolfo A. y RODRÍGUEZ OBREGÓN, José A. (coords.), *Municipio*, Querétaro, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro-Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 1997.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 5a. ed., México, Porrúa, 2002.
- SALAZAR, Roxana *et al.*, *Manual para la participación ciudadana*, San José de Costa Rica, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMA), 1999.
- SCHTEINGART, Martha y DUHAU, Emilio (coords.), *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*, México, Miguel Ángel Porrúa-Global Urban Research Initiative, 2001.
- URQUIDI, Víctor L., “Economía y medio ambiente”, en GLENDER, Alberto y LICHTINGER, Víctor (comp.), *La diplomacia ambiental, México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 1994.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, “La reforma constitucional de 1999 al municipio”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 4, enero-junio de 2001.
- , “Derecho municipal”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. XI, 2002.
- , “Hacia un nuevo sistema político y constitucional”, *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 8, enero-junio de 2003.
- VALLARTA PLATA, José Guillermo, “El municipio en México”, en SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- ZICCARDI, Alicia, *Los actores de la participación ciudadana*, en <http://www/iglom.iteso.mx>.
- , “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México,

Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1995.

———, “El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. El caso de México”, en Congreso Nacional de Ciencia Política, MARTÍNEZ URIARTE, Jacqueline y DÍAZ CAYEROS, Alberto (coord.), *Federalismo*, México, UAM-Instituto Federal Electoral-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

———, “Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal”, en PATIÑO TOVAR, Elsa y CASTILLO PALMA, Jaime (comp.), *Ciudadanía, poder político y gobierno*, 2o. Congreso RNIU: Investigación Urbana y Regional, Puebla, UAP-editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, 2000.

———, “Municipio y región”, *Agenda de la reforma municipal en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

ZIMMERMAN, Joseph F., *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, México, Limusa, 1992.