

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). ❖ D.R. © 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km.16.5) ,Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



NÚMERO 23

Misael Hernández Torres

**SERVICIOS MUNICIPALES: UNA EXPERIENCIA
DE CONCESIÓN**

Las instituciones municipales constituyen la fuerza de las naciones libres; las asambleas comunales son para la libertad, lo que las escuelas primarias para la ciencia; enseñan al hombre a usarla y disfrutarla. Una nación puede establecer un gobierno libre, pero sin instituciones municipales no puede tener espíritu de libertad.

A. de Tocqueville

Introducción

Dentro del análisis de la práctica administrativa de los gobiernos locales se encuentran, por lo general, elementos persistentemente limitativos de la capacidad de acción del ayuntamiento para extender los beneficios de sus programas hacia la comunidad. Estos elementos se localizan, con frecuencia, en los aspectos financieros y de recursos humanos.

Sin embargo, ante la creciente necesidad de dotar de servicios básicos con mayor calidad y a más localidades, se han desarrollado esfuerzos por parte de los gobiernos municipales por introducir formas nuevas de responder a los requerimientos sociales con eficacia y eficiencia en el uso de los recursos. Para el Proyecto de Modernización Municipal de la División de Administración Pública del CIDE, es de vital importancia recuperar los casos en que la introducción de modalidades innovadoras de prácticas administrativas y de prestación de servicios ha conducido a resultados positivos.

Éste es, precisamente, el propósito del presente documento: indagar sobre un caso parcialmente exitoso de prestación de un servicio público mediante la descripción del proceso específico a través del cual un servicio pasa de una forma de prestación a otra; realizar un breve resumen sobre su puesta en marcha y, por supuesto, una evaluación, inicial en este caso, sobre el desempeño y el efecto que producirá la nueva forma de prestación.

Para ello, en el primer apartado se realiza un somero análisis sobre el significado de los servicios públicos municipales como el factor nodal de la relación gobierno-comunidad en el espacio local, y las modalidades de prestación normalmente contempladas en las leyes orgánicas municipales. En el segundo apartado se incluyen algunas reflexiones en torno a la relación entre administración municipal y participación social, y se describen algunos tipos de participación y algunos de sus efectos e implicaciones para la gestión de los ayuntamientos en los ámbitos financiero, político y administrativo.

En el tercer apartado se trata el desarrollo del caso del servicio de limpia en el municipio de Morelia; se expone el Programa de Sanidad y Limpieza; se dan algunos antecedentes necesarios y las medidas de implantación del programa; se hace una evaluación inicial en términos de cobertura y volumen de recolección, y el análisis de la estructura de costos del Departamento de Limpia antes y después de la nueva modalidad de prestación. Finalmente, en el cuarto apartado se plasman algunos comentarios generales sobre la experiencia del caso como elementos que se deberán considerar en la práctica futura del gobierno local.

Un factor que está presente en la experiencia rescatada es el entorno político que enmarca el Programa de Sanidad, y que indirectamente puede identificarse como el detonador y el origen de la nueva forma de prestación. Como resultado de las elecciones municipales para el estado en 1988, un partido de oposición comienza su gobierno en el municipio contando con un gran respaldo en las colonias y localidades marginadas. Fue precisamente en estas localidades y colonias en donde se inicia la nueva forma de prestación del servicio a través del préstamo inicial y voluntario del transporte. Lo trascendente de este fenómeno fue que perduró más allá de la coyuntura política y se instauró como una práctica aceptada en todo el municipio.

Es interesante resaltar que, en virtud de los resultados positivos del programa, se ha intentado implantar otras formas de participación social en distintos servicios públicos, tales como el de parques y jardines, alumbrado público, agua potable y alcantarillado, etc., pero no han tenido la respuesta adecuada por parte de la comunidad. Esto puede inducirnos a pensar que el relativo éxito inicial del programa se cimentó en la coyuntura política más que en un programa derivado de un cambio estructural del gobierno municipal y de la ciudadanía, cuyos resultados arrojaron beneficios en forma centrífuga de manera tal que se logró su persistencia.

Ésta es una reflexión que se intenta separar de la experiencia del caso, pues su trascendencia escapa a los objetivos planteados en el Proyecto de Modernización Municipal, objetivos de observación, análisis y discusión desde el ámbito académico, para asentarse en la esfera política. Como estudio de caso, ofrece valiosos elementos que es preciso considerar en prácticas futuras y deja entrever algunas variables que han de estar presentes en las administraciones municipales: liderazgo político, coordinación de intereses, agencia donde se dirimen los conflictos y confrontaciones grupales, espacio de interrelación social con capacidad de decisión, etc., actividades que frecuentemente no toman en cuenta los ayuntamientos para su gestión. Por ello, consideramos este caso como una experiencia rica en elementos que es preciso tomar en cuenta para mejorar la práctica gubernamental en los municipios mexicanos.

I. El municipio y la prestación de los servicios públicos

En los procesos actuales de cambio y transformación de las modalidades de la acción del poder público, tiende a dársele prioridad al ámbito de la decisión dentro del espacio geográfico como un factor elemental de adecuación de la gestión pública. En particular, se destaca el nivel de gobierno municipal como objeto de estudio y análisis detallado y profundo. En la perspectiva política, en cuanto gobierno local, se pone énfasis en su papel como gestor de políticas gubernamentales frente a las demandas de la comunidad y como arena de interrelación de los individuos, las asociaciones o las organizaciones con objetivos diferenciados; en la visión administrativa, en cuanto organización compleja, adquieren relevancia los propósitos de conducción colectiva y características de organización.

En México, la institución municipal tiene una tradición significativa tanto por su

naturaleza histórica como por su papel en la conformación del sistema social. En el municipio se consolida la esencia social del hombre, su sentido gregario y la existencia objetiva del orden natural de comunidades humanas, cada una con objetivos y fines propios, no necesariamente excluyentes, entre las cuales el municipio aparece como la de mayor relevancia histórica por ser base y célula jurídica de la sociedad moderna.

Bajo esta línea de reflexión, se coloca al municipio como cuerpo social intermedio que, en tanto conglomerado social, está formado por personas, asociaciones y organizaciones también intermedias, radicadas o asentadas en un territorio determinado que las delimita y en cuyo seno se gesta una serie de enlaces y procesos de índole social, política, administrativa, económica y cultural.

En este aspecto, se ha abordado al municipio desde diferentes enfoques, que van desde el histórico-evolucionista hasta el jurídico-normativista, sin que exista una forma generalizada para su estudio. En el caso que nos ocupa, intentamos recuperar la visión que establece los siguientes elementos:¹

... hablar del municipio es hablar, por un lado, de una comunidad cohesionada por fenómenos de agregación, de cultura, de sociabilidad inscrita en un cúmulo de relaciones de intercambio para conseguir su permanencia y crecimiento y, por otro lado, de un espacio político —en el caso mexicano consolidado como nivel de gobierno— asociado a un referente administrativo funcional.²

Así, como conglomerado social e institución articuladora de relaciones sociales en la comunidad, se integran sus tres elementos básicos: población, territorio y gobierno, estableciéndose una dinámica recíproca entre el primero y el último.

En México, los ayuntamientos como órganos de gobierno municipal son gestores y, en la mayoría de los casos, tomaadores de decisiones e instrumentadores de respuestas y soluciones a los requerimientos básicos de la comunidad. Esta función se hace explícita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular el artículo 115, en las fracciones que se refieren a la prestación de los servicios públicos en las que se expresa:

Los municipios, con el concurso de los estados (entendidos como entidades federativas integrantes de la República) tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.

¹ El desarrollo de los elementos metodológicos para considerar al municipio como objeto de estudio ha sido un tema usualmente relegado por los expertos en la materia. Uno de los esfuerzos más serios es desplegado por los integrantes de la División de Administración Pública del CIDE. El planteamiento básico de la investigación puede observarse en J. Mejía Lira *et al.*, *Propuesta metodológica para el análisis del municipio*, México, CIDE (mimeografiado), 1990.

² Cf. R. García del Castillo, *La prestación de servicios públicos municipales*, México, CIDE, 1992, p. 20.

- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera.³

De la misma manera, el marco normativo de la administración municipal —en este caso específico, la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa— generalmente contempla las principales formas de prestación mediante la cual los ayuntamientos han de cubrir dichos servicios. Dentro de estas formas destacan las siguientes:

Directa: el ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio. Usualmente se crea una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin.

Concesión: el ayuntamiento cede a una persona física o moral la prestación o el manejo (total o parcial) de la prestación del servicio público mediante un contrato.

Convenio: se realiza entre el ayuntamiento y el gobierno estatal como instrumento de carácter administrativo que posibilita la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambos, con el propósito de trasladar total o parcialmente la prestación de algún servicio público.

Organismo descentralizado: a través del establecimiento de un órgano administrativo se transfiere la prestación de un servicio hacia esa unidad con el propósito de desvincularla del resto de la administración municipal, no obstante dicho órgano carece de autonomía jurídica y financiera respecto del ayuntamiento.

Empresa paramunicipal: la transferencia de la prestación del servicio público va acompañada, en este caso, de la responsabilidad del mismo y de la autonomía jurídica y financiera de la empresa que se forme.

Fideicomiso: consiste en colocar un monto determinado de recursos financieros en una institución financiera que se encarga de administrarlos para generar excedentes; éstos se destinan a la prestación de un determinado servicio.

Asociación: representa un modo de coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjuntar estrategias, unir esfuerzos y coordinar recursos en la solución y en la prestación de un servicio público particular.

Si bien estas formas de prestación son las que normalmente se consideran en las leyes orgánicas municipales, la modalidad de prestación no se circunscribe a éstas jurídicamente. Ello permite al ayuntamiento la implantación de formas no contempladas para cubrir los servicios, lo cual depende, naturalmente, tanto de la capacidad de inno-

³ Conalep, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, edición comentada, México, 1985.

vación, de la creatividad y de la capacidad de convocatoria, así como de los recursos administrativos para llevarlas a la práctica.

La prestación de los servicios públicos enunciados (el inciso *i* permite la inclusión de otros y la omisión de algunos de ellos dependiendo de la particularidad municipal) no es, evidentemente, la función única del gobierno local, pero sí representa uno de los rubros fundamentales que sustentan la relación comunidad-ayuntamiento y es, quizá, la muestra más objetiva de la articulación social en este nivel de gobierno. Paralelamente, la eficacia y la eficiencia con las que el ayuntamiento cubre los servicios públicos en la comunidad son la “cara visible” de la administración municipal y son materia de emisión de juicios y de evaluación de la gestión en su totalidad.

En síntesis, el municipio como institución de gobierno local y representante del interés comunitario ante los niveles superiores de gobierno ejerce un papel multifacético. Por un lado, actúa como la correa de transmisión entre la dinámica comunitaria y las orientaciones del régimen político y administrativo y, por otro, funge como aparato de gobierno tomador de decisiones e instrumentador de respuestas a problemas locales. En el presente estudio se pretende abordar la necesidad de buscar formas no contempladas ni limitadas por el marco jurídico para la prestación de un servicio público. Para ello se expone el caso del Servicio de Limpia en el municipio de Morelia, Mich. como una experiencia que sienta precedente en la gestión municipal mexicana.

II. Administración municipal y participación ciudadana

En la actualidad a nadie le parece extraño escuchar hablar de cambio y modificación de las estructuras sociales. La transformación de la dinámica social parece ser un tema necesariamente obvio en las disertaciones, los estudios y los debates de cualquier índole. La relación entre aparatos de gobierno y gobernados no escapa a estos procesos.⁴

La transmutación del Estado omnipresente al Estado estrategia implica una mudanza de la forma de ejercicio del poder público en las sociedades contemporáneas. Este proceso implica, a su vez, una alteración de la lógica funcional de las relaciones establecidas en el régimen político administrativo que genera nuevas formas de enlace e interacción. El ámbito municipal, como nivel de gobierno integrado en el régimen político mexicano y en tanto órgano social intermedio en la ordenación administrativa, no puede evitar verse afectado por estos procesos y, simultáneamente, actuar en consecuencia. El retiro de la institución gubernamental de actividades y procesos tradicionalmente ocupados por ella ha dejado un espacio abierto a la intervención de sectores sociales marginados del espacio “público”.

⁴ La literatura escrita sobre el tema es vasta y crece en forma permanente. Basten dos referencias: G. Díaz Rivera, *Los caminos de la transición política. Proyecto nacional y reforma del Estado*, México, CIDE (Serie documentos de trabajo), 1992; y Chac Canto y V. Durán Ponce (comps.) *Política y gobierno en la transición mexicana*, México, UAM-X, 1990.

El hecho de que el Estado quedara como la fuerza supraorgánica que garantizaba el ejercicio de la democracia formal, que planificaba la economía y trazaba las directrices del desarrollo [...] marginó a la mayoría y dejó sin opción crítica a la sociedad civil para que opinara, participara y decidiera [en las orientaciones del desarrollo y la toma de decisiones].⁵

Gran parte de los procesos que causaron la transformación del Estado persisten en los niveles inferiores de gobierno. En particular, en los ayuntamientos mexicanos aún se observa —y quizá con mayor énfasis— la escasez de recursos financieros, la incapacidad administrativa para racionalizar su gasto, la deficiente infraestructura humana para responder a los nuevos requerimientos de la función pública y, ante todo, el creciente déficit de satisfactores sociales básicos en la comunidad (parte del cual podría ser producto del traslado de atribuciones y responsabilidades al municipio desde otros niveles gubernamentales).

Ante estos fenómenos, los gobiernos locales deben constituirse en genuinos aparatos coordinadores de la comunidad y emerger en el espectro nacional como rearticuladores de la energía social en la solución de los requerimientos de la propia población. Una de las formas de reordenamiento de la relación gobierno municipal-comunidad, soslayada del quehacer público local, ha sido la participación social. En su mayoría, los ayuntamientos han asumido la responsabilidad total de dotar a las comunidades de los servicios básicos y, aún más, de actividades y acciones destinadas a orientar el desarrollo de la localidad.

Al respecto, la participación no se debe considerar como un cuestionamiento de la autoridad municipal, sino como la posibilidad de que ésta se encuentre mejor informada de las necesidades y de los intereses ciudadanos y pueda ser capaz de incorporarlos a la formulación y realización de programas de gobierno orientados a satisfacer las necesidades. La participación ciudadana puede ser factor clave para acelerar el desarrollo, y los gobiernos deben ver en ella una salida idónea para enfrentar sus límites en la prestación de servicios comunitarios.

La participación social en los asuntos públicos y la administración de éstos adquiere, en este sentido, una mayor relevancia, aunque cabe señalar una diferenciación de la participación popular en la esfera gubernamental. Wiener y Hammon establecen que

Más allá de la diversidad de modalidades que puede revestir la participación, pueden distinguirse dos grandes categorías.

En la primera, la participación no tiene en definitiva más que un valor de consulta y su práctica consistiría en un simple ordenamiento del poder vigente. En la segunda, la participación asocia a los ciudadanos a la toma de decisiones, y no sólo a su preparación. En este caso la autoridad administrativa no puede decidir a discreción luego de haber consultado a los ciudadanos y aparece una verdadera distribución del poder. Entre las modalidades de la primera categoría se encuentran la consulta, la concertación y el referendo

⁵ P. Salazar Robinson, “Clamores de la sociedad civil: nuevos movimientos sociales en América Latina (1980-1992)”, *El Nacional*, México, 30 de julio de 1992, p. 16. Suplemento “Política”.

consultivo. Entre las de la segunda se ubica a la cogestión, la devolución de poderes y el refrendo de decisión.⁶

La nueva variable de la función gubernamental, es decir, la participación social, nos remite a la incorporación de la comunidad en la toma de decisiones y a la correspondiente acción pública.

En esta tesitura, García de Enterría,⁷ distingue tres tipos de participación:

- a) la participación orgánica: en la que el ciudadano se incorpora a los órganos de la administración, en este caso, municipal;
- b) la participación funcional, donde la comunidad se integra a la realización de funciones administrativas sin perder el carácter privado, y
- c) participación cooperativa; en la cual los gobernados, a través de su actividad privada, se constituyen en agentes promotores del interés de la comunidad.

La participación misma, como proceso comunitario, implica el autoconvencimiento ciudadano de que "... los instrumentos para su desarrollo residen en ella y, por consiguiente, que las razones de su atraso se explican (en parte) a partir de sí misma y que, dentro de este juego de trabas y potencialidades, la comunidad tendrá que descubrir y liberar las energías que la orienten al progreso económico y social".⁸

Como parte de la reorganización interna del municipio y de su rearticulación con la sociedad, se debe garantizar la participación de la comunidad tanto en el análisis de los problemas que afectan a la localidad así como en el planteamiento, la decisión y la ejecución de las medidas y los programas de acción para resolverlos. La participación popular, además de ser organizada, debe ser voluntaria, consciente y responsable.

La autoridad local debe indagar, imaginar y descubrir métodos y técnicas capaces de motivar en la población actitudes favorables hacia su incorporación en los asuntos públicos. Estos factores sólo serán confiables en la medida en que se establezca una asociación explícita, seria y bien definida entre la comunidad local y el gobierno. "La conciencia municipalista de participación, al ser cultivada y reproducida, representa una garantía plena para que [la decisión y acción públicas] no sea punto de disidencia, sino un medio de colaboración social comprometido con el desarrollo [del municipio]".⁹ De esta forma, los ayuntamientos fortalecerán su doble papel gestor de la administración pública, ya sea como instrumento de gobierno o como espacio de participación efectiva de la sociedad.

La inclusión de esta nueva forma de coordinación gobierno local-comunidad tiene una vertiente de análisis muy atractiva en términos de investigación, pero peligrosa

⁶ Véase C. Weiner y F. Hammon, "La participation et les activités sociales et culturelles" *La participation directe du citoyen a la vie politique et administrative*, Bruselas, CLAD, Bruylant, 1986.

⁷ Véase E. García de Enterría, "Principes et modalités de la participation à la vie administrative", *La participation directe...*, *op. cit.*, Bruselas, CLAD.

⁸ E. Prado de M., "Importancia del desarrollo de la comunidad", *Revista Apertura*, año 11, núm. 58, San Salvador, mayo-junio de 1991.

⁹ G. Martínez Cabañas, "El ayuntamiento como promotor del desarrollo", *Estudios Municipales*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, núm. 9, mayo-junio de 1986, p. 19.

para nuestro estudio pues induciría a la discusión política de la participación social en el ejercicio del poder y la consecución de la democracia. Bien podría ser el caso de las reflexiones realizadas por Rivero en las cuales destaca que:

... la participación constituye un término nuevo en el ámbito político y administrativo. El problema se plantea en cuanto a dilucidar si la participación directa del ciudadano es el corolario de una larga evolución hacia una democracia más auténtica o si, por el contrario, ella marca una ruptura con las concepciones tradicionales de la democracia [y establecer una ordenación cualitativa entre democracia directa, indirecta, representativa, etc.].¹⁰

Desde la perspectiva de la administración pública nos debe interesar la participación social en tanto variable factible de elevar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, aunque, por supuesto, sin soslayar del todo sus repercusiones políticas. Un asunto adicional de importancia acerca del significado de la participación comunitaria será indudablemente el volumen y la intensidad de la participación. Recientemente se ha tratado de desarrollar técnicas para calcular con aproximaciones esta participación.¹¹

En síntesis, la participación social en la esfera de la administración pública es una variable nueva y atractiva que requiere estudios detallados y profundos pero que tiende a aparecer en los distintos niveles de administración y órdenes de gobierno. Las grandes interrogantes se abren por el lado de los límites y las posibilidades que esta nueva forma de coordinación tendrá para coadyuvar a los objetivos gubernamentales. En particular, a través del caso del ayuntamiento de Morelia, podremos observar algunas de sus limitaciones y de sus potencialidades.

III. La prestación del servicio de limpia en Morelia, Michoacán

Uno de los servicios públicos municipales que mayor dificultad presenta es el de limpia y aseo público, tanto por el equipo tecnológico necesario como por los insumos financieros que se requieren. Simultáneamente, es un servicio fundamental en la vida de la comunidad, cuyo funcionamiento suele fungir como parámetro para la percepción y calificación de la administración municipal.

Este documento pretende recuperar la experiencia casuística de la prestación del servicio de limpia en un municipio: Morelia. La razón fundamental de la selección del ayuntamiento corresponde a que existen formas creativas e innovadoras en la práctica municipal para la prestación de los servicios públicos.

La particularidad del municipio objeto de estudio, capital del estado de Michoacán

¹⁰ La discusión sobre el tema apenas comienza. Véase, a manera de ejemplo, Jean Rivero, "La participation directe du citoyen: aspects généraux", *La participation directe...*, op. cit., Bruselas, CLAD.

¹¹ Por ejemplo, J.C. Thomas, "Public Involvement in Public Management: Adapting and Testing a Borrowed Theory", *Public Administration Review*, Washington, vol. 50, núm. 4, julio-agosto de 1990, pp. 435-446. Este autor desarrolla el caso y la propuesta de un modelo para evitar el exceso de intervención externa y la insuficiente participación del público en la administración.

y ayuntamiento gobernado por un partido político de oposición, puede inducirnos a realizar planteamientos de carácter político y alejarnos de la pretensión del esfuerzo analítico por recuperar los elementos más relevantes desde la práctica administrativa y la operación de un servicio público específico. Esto no invalida las frecuentes afirmaciones en el sentido de que una administración municipal con gobierno de partidos de oposición suele estar más preocupada por responder a las demandas sociales y por ser más racionalista y eficaz en sus programas de acción, sino que este punto de reflexión se encuentra fuera de la pretensión del estudio de caso.

De esta forma, el documento trata de ceñirse a la especificidad del servicio de limpia y a la operación del mismo. De acuerdo con lo anterior, intentaremos realizar un esbozo general y sintético de la situación del servicio público en el municipio de Morelia; posteriormente se describirán las características de operación del Programa de Limpia y Sanidad del gobierno local; asimismo realizaremos una breve revisión del programa en términos de su puesta en práctica y sus resultados para, finalmente, resaltar e inferir los elementos más importantes de la prestación del servicio y sus limitaciones de implantación en otros espacios y áreas de gobierno.

III.1. Antecedentes

El municipio de Morelia cuenta con cerca de un millón de habitantes en la zona rural y urbana, con más de 240 colonias y localidades y una zona industrial que integra a 25 empresas productivas de carácter regional y nacional. La producción diaria de basura por familia, en 1989, fluctuaba entre 3 750 y 5 000 kilos y la producción diaria de basura industrial es casi 50% de la familiar del municipio, es decir, la producción de basura era igual a 50 vagones de ferrocarril de 20 toneladas cada uno y a 25 vagones de igual volumen de basura industrial.

Hasta 1989 el ayuntamiento prestaba, en forma directa, el servicio de limpia y aseo público. En 1988 se contrató un crédito con el Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras) para la adquisición de equipo de recolección y transporte, y se inició una campaña de separación de residuos. Se contaba con 25 transportes recolectores y un equipo de camionetas con capacidad de 20 y 1 toneladas cada uno, respectivamente. Con ello, el déficit del servicio de limpia era preocupante e iba en aumento. Los costos de mantenimiento del equipo eran considerables y aumentaban en forma permanente; esto, aunado a la reducida cobertura del servicio en todo el municipio, hizo improductiva la inversión del ayuntamiento y aumentó la presión de la comunidad por contar con un servicio más eficaz y de mayor alcance en los beneficios.

Un suceso externo a la administración del servicio fue el origen de la nueva forma de prestación: la huelga de trabajadores al servicio del ayuntamiento. En los inicios de la administración actual se generó un conflicto entre las autoridades municipales y el sindicato de trabajadores del ayuntamiento por mejoras salariales y prestaciones en materia de salud. La paralización del servicio fue inevitable. Ante este suceso, el gobierno municipal se dio a la tarea de reorganizar el servicio con el equipo y el personal

disponible pero, evidentemente, fue insuficiente. Los problemas del aseo público y la recolección de basura generaron disgusto social. Sin embargo, no todo fue negativo; de las mismas colonias y localidades del municipio surgieron voluntarios con equipo básico (camionetas) que se ofrecieron a prestar el servicio cobrando una cuota simbólica (N\$ 0.50). El conflicto sindical continuó sin resolverse y la comunidad comenzó a organizarse —coordinada con el ayuntamiento— en brigadas con horarios y zonas geográficas para la recolección de basura.

Este proceso fue expandiéndose de forma tal que el ayuntamiento tuvo que articular la organización comunitaria y crear las condiciones administrativas y físicas para esta nueva forma de prestación del servicio de limpia. Paralelamente, se dieron dos efectos colaterales: se liberó el municipio de la prestación directa, aligerando el gasto financiero (en salarios, equipo y mantenimiento), y la cobertura creció significativamente.

El nuevo ayuntamiento vio en la organización comunitaria una forma diferente y eficaz para la prestación del servicio de limpia y tomó la decisión de impulsarla y darle un marco jurídico. Se lanzó una convocatoria pública a través de los medios de comunicación locales y estatales para empresas u organizaciones sociales que quisieran prestar el servicio de limpia con objetivos de reciclaje.

Simultáneamente, se realizó un encuentro de especialistas en materia de tratamiento de residuos industriales y urbanos para presentar un programa de reciclado de basura con objetivos ecológicos locales. A este evento asistieron expertos de Francia, Inglaterra, Suecia y México. El encuentro arrojó un conjunto de recomendaciones y propuestas para la prestación del servicio de limpieza partiendo de una base fundamentalmente ecológica.

III.2. El programa de limpia y sanidad

La organización comunitaria impulsó al ayuntamiento a crear las condiciones que rigieran y normaran la prestación del servicio de limpia. Se modificó el Reglamento de Limpia y Sanidad en el que se destacan los siguientes elementos:¹²

a) El municipio requiere crear una conciencia sobre los inconvenientes económicos, ecológicos y en materia de salubridad que ocasiona la basura, es decir, un cambio de hábitos de la población para que no la produzca. Esto exige enseñar a los habitantes a clasificar y disponer apropiadamente los desperdicios que produzcan y, a su vez, convencerlos de que la solución de los problemas de limpieza tiene que ser compartida por la población y las autoridades.

b) Las autoridades y la población son corresponsables de la limpieza física y la sanidad municipal.

¹² Véase H. Ayuntamiento de Morelia, *Reglamento de Limpia y Sanidad*, México, Departamento de Aseo Público, 1990.

c) Las acciones de limpieza y sanidad a que se refiere el Reglamento (y atribución del Departamento de Limpia) son:

- I) Limpieza de calles, calzadas, plazas, jardines y parques públicos.
- II) Recolección de desperdicios provenientes de vías y sitios públicos, de las casas-habitación y de los edificios en general.
- III) Colocación de contenedores y otros accesorios de aseo en lugares pertinentes.
- IV) Transportación y entierro o cremación de cadáveres de animales encontrados en la vía pública.
- V) Transportación de los desperdicios recolectados a los sitios señalados para tal efecto.
- VI) Práctica de rellenos sanitarios;
- VII) Aprovechamiento racional de los desperdicios municipales.
- VIII) Bardeo de lotes y limpieza de banquetas y fachadas.
- IX) Manejo y transportación de los residuos generados por los comercios a los que se sujeta al pago de un derecho.
- X) Fomento de la cooperación ciudadana para la limpieza y el saneamiento público.
- XI) Disposiciones relativas al aseo en restaurantes, mercados, terminales de autobuses, gasolineras, establecimientos industriales y perímetros ocupados por puestos comerciales.
- XII) Regulación, orientación y, en su caso, prohibición a la población en cuanto a fumar en lugares públicos.
- XIII) Disposiciones relativas a la adopción de medidas tendientes a la prevención de enfermedades infecto-contagiosas y a la conservación de condiciones de salud en el municipio.

Asimismo, se incluye una diferenciación conceptual de los residuos y desechos con base en la siguiente clasificación:¹³

- I) Desperdicio: es todo desecho orgánico o inorgánico.
- II) Desperdicio reciclable: es todo residuo que por razones económicas y por no significar un riesgo para la salud es susceptible de ser utilizado con o sin transformación física de sus características.
- III) Desecho sanitario: es el desperdicio contaminado con excreciones y secreciones de origen humano o animal y cuyo contacto significa un riesgo para la salud.
- IV) Basura: es el conjunto de desperdicios que revueltos entre sí, entran en descomposición, causan molestias sanitarias, contaminan y significan un riesgo o peligro para la salud.

¹³ Ciertamente el tratamiento conceptual que se incorporó al programa señalado es confuso e incluso tautológico en sus términos. Con fines aclaratorios, la *basura* se entiende como un término muy amplio que se extiende a todo lo que no tiene valor, es despreciable y repugnante por su aspecto. En tanto que el vocablo *desperdicio* se aplica a los residuos que no se quieren o no se pueden aprovechar. Los desperdicios, al descomponerse, entran en putrefacción y se convierten en inmundicia, término que alude a la suciedad y a la basura en general.

V) Producto compostado: es el abono natural o composta que se obtiene del proceso de transformación de los desperdicios orgánicos, bajo condiciones controladas.

Los propósitos del programa fueron explícitos: distinguir entre desperdicios aislados y basura; hacer una cultura de limpieza urbana basada en la separación de los residuos y obtener utilidades de esta actividad. En otras palabras, transformar el servicio de limpia en una actividad productiva, no deficitaria en términos de su costo, sino en generadora de productos útiles e incluso de ganancias económicas.

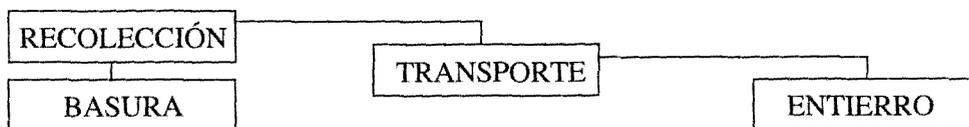
El problema fue planteado de manera sencilla por parte del municipio: tenemos la obligación de prestar el servicio de limpia y sanidad, que se concreta normalmente a la recolección y transportación de la basura; entonces, debemos reducir la producción de basura pero, ¿por qué no eliminarla?

III.3. Implantación del programa

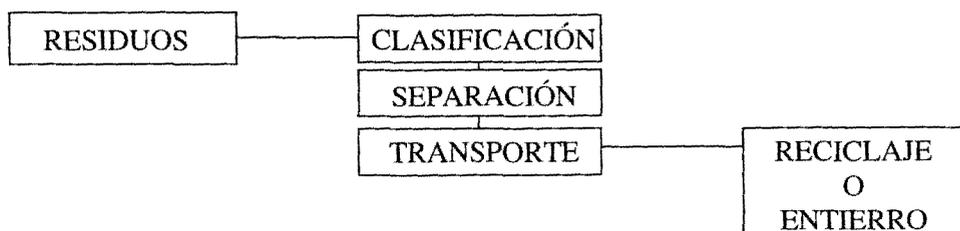
Para la realización práctica del programa se hizo uso de una amplia red de medios publicitarios: radio local (existe un programa con una amplia cobertura y audiencia en el municipio llamado “micrófono abierto” en el cual se recibe todo tipo de comentarios, quejas, propuestas, etc. referidos a la problemática del municipio y que cuenta con invitados de las partes demandantes y las autoridades), folletos y reuniones con organismos civiles y la comunidad (escuelas, universidades, grupos de *boy scouts*, etc.).

La instrumentación del programa consideró las siguientes actividades:

1) Crítica al ciclo del servicio de limpia. El ciclo considera tres actividades: recolección, transporte y entierro de la basura.



El destino de los residuos es obsoleto: la descomposición. El nuevo proceso buscaría romper el ciclo desde el inicio del mismo separando los residuos de la basura propiamente dicha (conjunto de desperdicios mezclados entre sí y sujetos a descomposición), es decir, se trataría de evitar la producción de basura y canjearla por la clasificación y separación de los residuos.



2) Elaboración de criterios de clasificación de los desechos, que se hizo utilizando colores y, por supuesto, vocablos alusivos al tipo de residuos correspondientes. La clasificación adoptada fue la siguiente:

<i>Color</i>	<i>Tipo</i>	<i>Descripción</i>
Azul	Plástico	Bolsas y botes de plástico, bolsas de papitas, objetos de plástico o unicel, plumas y plumones, discos y cassettes, etcétera.
Amarillo	Papel y cartón	Desperdicios de papel, hojas y cuadernos, periódicos y revistas, invitaciones, cajas de cartón, papel encerado, etiquetas y empaques de papel, papel celofán, fotografías, envases tetra-pak de jugos, leches, etcétera.
Blanco	Vidrio	Frascos, vidrios, botellas, focos, etcétera.
Gris	Metal	Latas de conservas, refrescos, cervezas, tapas de metal, papel aluminio, bolsas de aluminio, pasadores de pelo, alfileres, grapas, etcétera.
Verde	Materia orgánica	Desperdicios de comida, frutas, carnes, mimbres, paja, ratán, pedazos de madera, servilletas de papel usadas, escobetas, estropajos, lápices, basura de la aspiradora, cenizas, excrementos de animales, pasto, hojas, etcétera.
Rojo	Desechos sanitarios	Pañales desechables, toallas sanitarias, algodones y gasas usadas, estopa sucia, pañuelos faciales, etcétera.

3) Establecimiento de Centros de Acopio de Desechos con un contenedor por cada tipo de desecho y su color correspondiente. Se distribuyeron 16 centros de acopio en colonias estratégicamente seleccionadas y 60 contenedores en las inmediaciones de escuelas urbanas. Asimismo, en las zonas rurales se implantó el uso de recipientes metálicos (tambos) como contenedores.

4) Organización de agrupaciones civiles voluntarias para recolectar y transportar los desechos. Se formaron cuatro uniones mutualistas con un representante cada una. Las condiciones para participar en la recolección y transportación fueron mínimas:

- a) Pertenecer a alguna unión mutualista reconocida.
- b) Poseer en propiedad o renta equipo de transporte en buenas condiciones. En su mayoría fueron camionetas tipo redilas de 1 a 3 toneladas de capacidad.
- c) Identificar los vehículos con un logotipo de reciclaje (parecido a dos manzanas entrelazadas), un número económico y la unión mutualista a la que pertenece.
- d) Aceptar y acatar el Reglamento de Limpia y Sanidad del municipio. En particular, se hace referencia a la potestad del ayuntamiento sobre los desechos recolectados y su uso.

Como resultado de esto, se formaron cuatro uniones mutualistas reconocidas por

el municipio para prestar parte del servicio de limpia: Unión Mutualista “Hermenegildo Galeana”, Unión Mutualista “Melchor Ocampo”, Unión Mutualista “Lázaro Cárdenas” y Unión Mutualista “Emiliano Zapata”.

5) Organización de asociaciones de pepenadores voluntarios y normas para desarrollar su actividad, canalizada sobre todo a los tiraderos de basura y a la separación de ésta. Se informó de la agrupación de 75 familias de pepenadores registrados y reconocidos por el gobierno municipal.

6) Impulso a la formación de una empresa particular (Servilimpia) para la recolección y el transporte de desechos en colonias consideradas de nivel socioeconómico elevado. La empresa funciona distribuyendo bolsas de plástico con los colores de la clasificación de basura (a un costo N\$ 1 cada una) a las casas-habitación y las recoge los fines de semana sin ningún costo.

7) Fraccionamiento del municipio en cuatro zonas geográficas, tomando en consideración el número de habitantes y casas-habitación, y asignación de una zona por cada unión mutualista. Las uniones mutualistas reciben de los usuarios una cuota voluntaria, no especificada ni en monto ni en periodicidad, por el servicio prestado.

8) Crear e impulsar industrias de reciclaje de desechos destinadas a la producción de abonos agrícolas, materia prima intermedia para la industria, etc. Existe la posibilidad de crear una empresa paramunicipal ex profeso. Actualmente, funciona una empresa recolectora de cartón y metales, aunque existen en el municipio varios locales de recepción de estos desechos que se comercializan en forma autónoma.

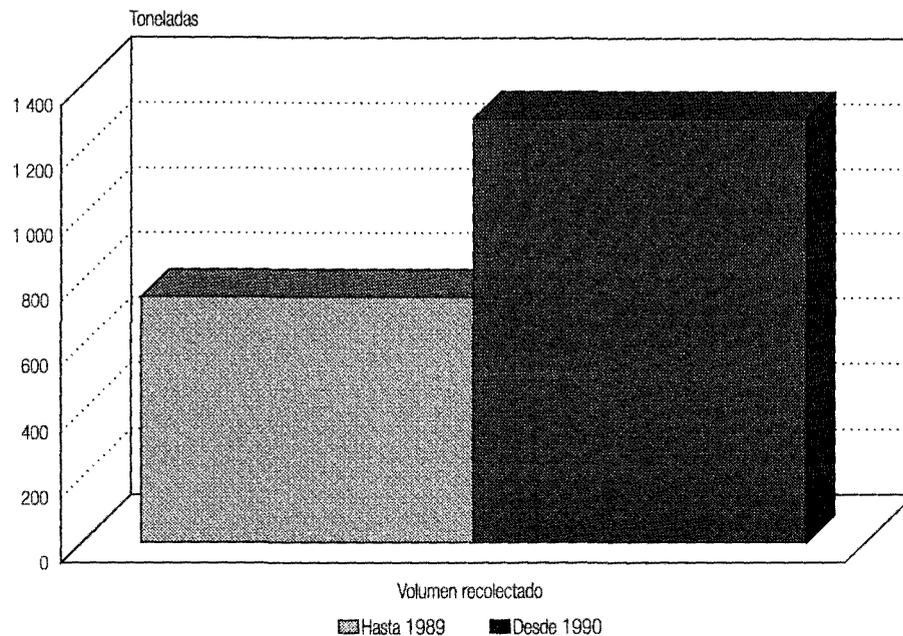
III.4. La situación actual del servicio

La práctica del Programa de Limpia y Sanidad tuvo un éxito absoluto al inicio (entre dos y tres meses). La cantidad de desechos clasificados y recolectados oscilaba entre 1 000 y 1 300 toneladas diarias. Con las cuatro uniones mutualistas (con más de 190 transportes) cubrieron las 240 colonias y localidades municipales más de una vez por día; es decir, cada transporte recorría su ruta al menos dos veces diarias. En este sentido, la cobertura fue total y el volumen de recolección diario oscilaba entre 1 200 y 1 300 toneladas, lo cual representa casi 100% de aumento respecto al tonelaje promedio recolectado en 1989 (700 toneladas).

En cuanto a la clasificación de los desechos es importante mencionar la actitud inicial de aceptación de la ciudadanía. Sin embargo, conforme avanzaron los días y los prestadores del servicio no exigían la separación de residuos urbanos de acuerdo con el Reglamento de Limpia, fue perdiendo fuerza la idea de *no hacer basura*. Así, el ayuntamiento se vio forzado a modificar el sentido de la cuota voluntaria aportada por los usuarios y se transformó en un “castigo” al señalarse que se pagaría, ahora, por no clasificar y separar los desechos (por hacer basura).

En estas condiciones, sucedieron dos cosas: por un lado, la recolección y el transporte de desechos se convirtieron en una atractiva actividad para todo el que poseía una camioneta; comenzaron a gestarse presiones sobre el ayuntamiento para que acep-

Servicio de limpia, 1989–1992



FUENTE: Entrevistas documentadas.

tara un mayor número de uniones mutualistas. A juicio del ayuntamiento el servicio prestado no requería mayor capacidad de recolección y negó las peticiones. Con ello, comenzaron a proliferar las uniones “fantasmas” por todo el municipio para recoger la basura y al impedirseles la entrada a los tiraderos municipales, las dejaban en cualquier carretera estatal o federal cercana (el grado del conflicto fue mayúsculo y uno de los hechos que lo demuestra es que en febrero del año en curso (1992) los recolectores no reconocidos tiraron 30 toneladas de basura en las puertas del ayuntamiento como señal de inconformidad y protesta).

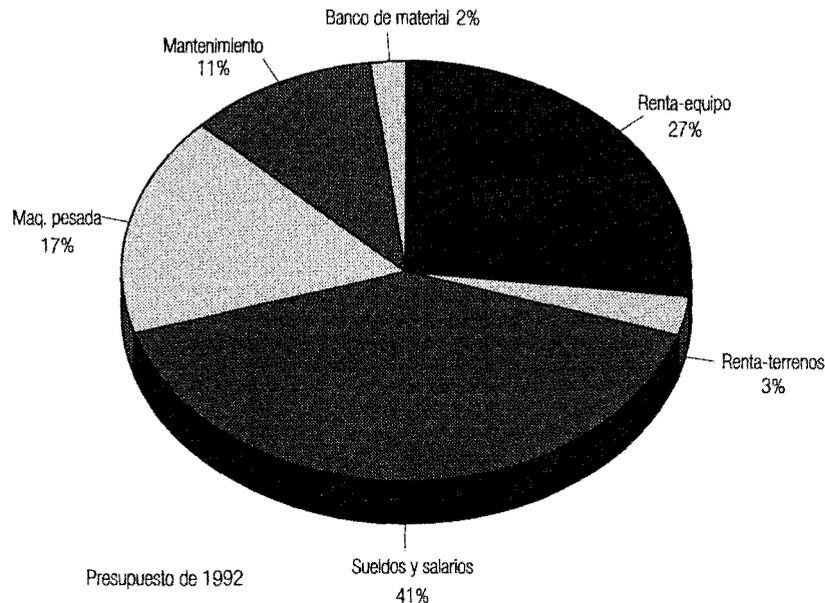
Es interesante resaltar que con el ingreso de lo que se cobraba a los transportistas por tener acceso a los tiraderos (N\$ 5 por entrada) se creó un fondo financiero para la construcción de nuevos centros de acopio en la ciudad y el material necesario para su mantenimiento.

Por otro lado, la actividad de los pepenadores creció. Al no separarse los desechos —y en consecuencia, al hacer basura—, las familias de pepenadores fueron incrementándose bajo el arreglo con el gobierno local de participar de una proporción del ingreso obtenido por la comercialización de los desechos clasificados. Cada vez más familias querían entrar en el “negocio”, y el conflicto fue creciendo.

De esta forma, el ayuntamiento actual tiene dos grandes problemas que resolver: la demanda de permisos o concesiones para la recolección y la demanda de permisos para pepenar la basura.

Desde el punto de vista financiero el programa es un éxito. Aun cuando no se tuvo acceso a datos absolutos de 1988 a 1991, sí se contó con datos de comportamiento porcentual. Los rubros más destacados por su modificación son:

Estructura de gastos Departamento de Limpia



a) Mantenimiento de maquinaria y equipo; este renglón observa una disminución real de 50% respecto al año de 1988.

b) Sueldos y salarios; se mantiene en forma constante.

c) El número de empleados se ha reducido en 10%.

d) El total de gastos del Departamento de Limpia observa un comportamiento "normal", es decir, crece moderadamente.

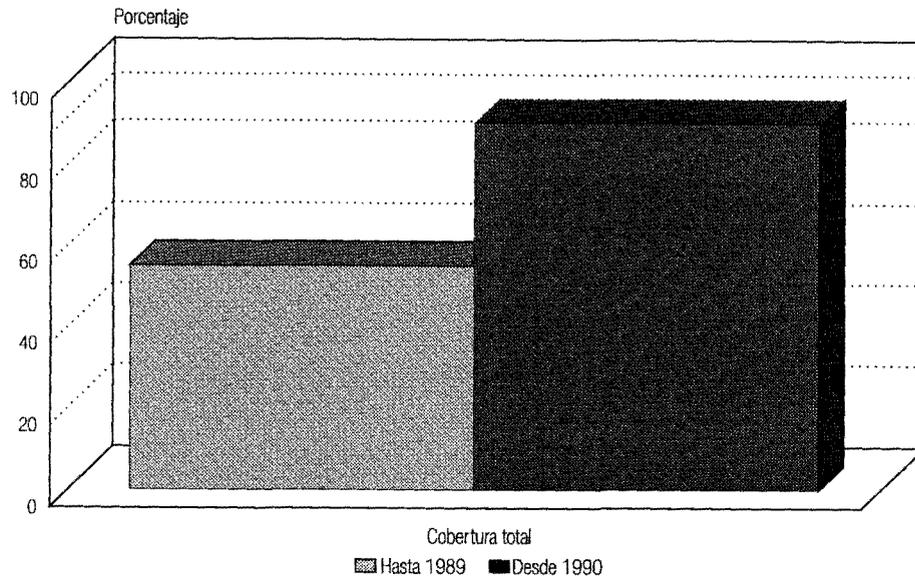
Mediante el uso de algunos indicadores básicos, podríamos tener una idea más exacta de las transformaciones en la estructura de gasto del Departamento de Limpia, causadas fundamentalmente por la nueva forma de prestación del servicio público.

Por ejemplo, si utilizamos el indicador de costo medio de recolección por tonelada, dividiendo el presupuesto total ejercido entre el número de toneladas recolectadas, este indicador, en el caso que nos ocupa, tiene un valor de N\$ 0.009 aproximadamente, es decir, el ayuntamiento de Morelia gastó anualmente esa cantidad por tonelada de basura recolectada, lo cual es una cantidad mínima por este servicio.

De la misma forma, considerando a los 220 empleados del Departamento, se puede deducir que por cada empleado se recolectan cerca de 20 toneladas de basura diaria. En el renglón más específico de sueldos y salarios, se obtiene un indicador sorprendente por su valor: por cada tonelada de basura se destinan N\$ 0.0025 pesos a sueldos y salarios. La creación de indicadores puede darse en forma amplia y, con certeza, los valores arrojados serán muy interesantes por su significado.

Finalmente, podemos establecer que la forma de prestación del servicio arroja distintos resultados para la administración municipal, que se resumen en:

Servicio de limpia, 1989–1992



- 1) Aumento de la cobertura hasta la totalidad de las colonias.
- 2) Crecimiento considerable del volumen.
- 3) Reducción de costos de recolección y consecuente ahorro financiero para el municipio.

Paralelamente a estos resultados, se derivaron algunos efectos que podríamos tipificar como negativos en relación con la capacidad de control y manejo del servicio por parte del ayuntamiento. Algunos de estos efectos fueron:

- 1) Proliferación de grupos de pepenadores.
- 2) Ampliación excesiva del número de recolectores.
- 3) Fusión de grupos de recolectores no reconocidos con gran poder de presión.
- 4) Un amplio conjunto de agentes prestadores del servicio fuera de control.

IV. Comentarios generales

La experiencia de la participación social en la prestación del servicio público de limpia en el caso descrito más arriba puede generar un gran abanico de reflexiones en torno a la pertinencia y la efectividad de algunas formas de prestación de servicios no usadas por los gobiernos locales. La comunicación y la relación entre la comunidad y la autoridad se ven fortalecidas por este tipo de fenómenos, además de que implican un mejoramiento recíproco tanto en la racionalización de recursos y en la generación de un volumen mayor de servicios para el ayuntamiento como en la satisfacción de necesi-

dades básicas para la comunidad en general. De manera esquemática podemos observar los efectos de este ejemplo de reconfiguración de quehaceres y responsabilidades de los actores en el municipio bajo dos puntos de vista: hacia el interior del ayuntamiento y hacia afuera de éste.

Desde la perspectiva interna, el ayuntamiento incorporó un recurso poco conocido: el recurso humano y la energía social, lo cual diversificó y amplió su capacidad de respuesta a problemas sociales más o menos bien definidos. Su capacidad de acción se acompañó de un mayor ámbito de decisión no asociado a costos administrativos (salarios, equipo, mantenimiento, etc.); simultáneamente, se observó un monto de recursos disponibles, canalizados anteriormente al servicio de limpia, destinados ahora a otros requerimientos del gobierno local lo que, por supuesto, provocó mayores niveles de eficiencia del gasto público municipal.

Analizado de este modo, podríamos afirmar que el gobierno local ha encontrado el recurso que potencialmente puede dar solución a la infinidad de necesidades sociales: la participación social.

Desde la perspectiva externa, con el establecimiento de relaciones directas entre el gobierno local y la comunidad (más allá de las elecciones y de la legalidad de la autoridad) se observa un significativo ascenso de la imagen del ayuntamiento ante la comunidad, ya sea por el mayor volumen del servicio prestado y la cobertura alcanzada o por el desplome de la noción separatista de gobierno-comunidad sustituida por la cohabitación equifinalista. La participación cooperativa de la población en los asuntos de interés general se realiza sin perder su identidad como actores privados, aunque canalizan su actividad a cuestiones de carácter social. Éste es el caso de los “concesionarios” de la recolección de basura.

Integrando ambas visiones, los efectos provocados por la participación social en las actividades públicas son de enorme envergadura e implican, en el fondo, una nueva forma de interrelación de las estructuras de gobierno con los gobernados. Exige como principio lógico la reconstrucción adecuada de funciones y atribuciones en la praxis local. Para el gobierno local y su administración representa un ensanchamiento de los espacios de actuación incorporando elementos de carácter sociopolítico al erigirse como el actor social protagónico de la dinámica municipal; el ayuntamiento se apropia del liderazgo político y actúa como el agente direccionalizador y coordinador de los esfuerzos comunitarios.

El caso del servicio de limpia en la ciudad de Morelia es un ejemplo interesante como experiencia relevante de la transformación de las funciones “tradicionales” de los actores sociales en un espacio geográfico y político determinado. Los resultados financieros, la estructura de gastos del departamento de limpia, la cobertura total en la prestación del servicio, el volumen recolectado, los costos de recolección, etc. indican un éxito inicial de esta modalidad de prestación del servicio para el ayuntamiento.

Los obstáculos y los límites de la misma se ubican más en el hábitat sociocultural del municipio que en el ámbito de los recursos y las capacidades administrativas. El Programa de Sanidad y Limpieza del municipio de Morelia continúa parcialmente. Persiste la concesión de la recolección de basura y la propiedad municipal sobre los desechos

y los rellenos sanitarios; sin embargo, la separación de desechos ha fracasado en gran medida. Así, los recolectores tienen “permiso” de cobrar por la transportación de desechos (separados o no separados) y, aun cuando no se tienen datos, es posible inferir altos rendimientos de esta actividad, sobre todo por la creciente demanda de permisos y concesiones para la recolección. En cierta forma, han faltado la continuidad de la dirección y la comunicación del ayuntamiento con la comunidad.

Al resolverse el problema del servicio de basura se desatendió y se derrumbó el puente de transmisión autoridad-comunidad y así se desaprovechó una enorme oportunidad para canalizar la actitud participativa de la población. En contraparte, la comunidad reasumió un papel pasivo al encontrar solución al problema específico planteado, sin haberse cuestionado sobre la trascendencia de este fenómeno hacia otras áreas problemáticas del municipio.

El proceso inicia con una forma de prestación de servicio público impulsada por la participación cooperativa, pues no provoca la integración comunidad-gobierno en términos funcionales o administrativos, pero sí implicó la coordinación de grupos sociales que, a través de su actividad privada, se instituyeron como grupos promotores de un servicio público municipal en el que el ayuntamiento fungió como coordinador de dicho proceso, vigilando y regulando sus características hasta darle un marco jurídico de referencia.

Bajo esta reflexión, es posible pensar que la vinculación de la comunidad al aparato gubernamental no se dirige única y exclusivamente a la toma de decisiones, trastoca la mera formalidad jurídica y se incorpora a la instrumentación de respuestas concretas a las necesidades específicas. Creemos que éste será, precisamente, el reto de la administración municipal en las siguientes décadas: la integración de la sociedad al quehacer público; la búsqueda de formas innovadoras para que la población se haga corresponsable de la generación, la formulación y la implantación de sus propios satisfactores; éstas pueden oscilar entre la simple y llana consulta pública hasta la autogestión social.

Esto presupone la transformación del ayuntamiento y su estructura de gobierno hacia funciones más activas e ingeniosas en el espacio municipal. Implica hacer del ayuntamiento, como institución política, un espacio de discusión y de propuestas a problemas específicos, arena de interrelación social con propósitos de conducción colectiva hacia objetivos comunitarios.

Así puede establecerse un nuevo perfil de funcionarios municipales y un correspondiente perfil de comunidad. Los administradores públicos locales deben asumir el liderazgo social, con capacidades de negociación y concertación, y gobernar en la diversidad de intereses para proclamarse como representantes sociales y no sólo como gobernantes. Las comunidades deben dejar su pasividad y adoptar actitudes activas para su propio bien. La inclusión de la sociedad en la toma de decisiones encontrará, de esta manera, una doble fuente de alimentación.

Referencias bibliográficas

- Cabrero Mendoza, E. y J. Mejía Lira, *Marco teórico metodológico para el estudio de la política de la descentralización en México*, México, CIDE (Serie documentos de trabajo), 1992.
- Canto, Chac y Durán Ponce (comps.) *Política y gobierno en la transición mexicana*, México, UAM-X, 1990.
- CLAD, *La participation directe du citoyen a la vie politique et administrative*, Bruselas, Bruylant, 1986.
- Conalep, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, edición comentada, México, 1985.
- Díaz Rivera, G., *Los caminos de la transición política. Proyecto nacional y reforma del Estado*, México, CIDE (Serie documentos de trabajo), 1992.
- García del Castillo, R., *La prestación de servicios públicos municipales*, México, CIDE (Serie documentos de trabajo), 1992.
- Hernández Torres, M., *Planeación Municipal. Elementos para una propuesta integral*, México, CIDE (Serie documentos de trabajo), 1991.
- Hernández Torres M. y J. Mejía Lira, *Experiencias relevantes de la Planeación Municipal y propuestas para su mejoramiento*, México, CIDE (Serie documentos de trabajo), 1992.
- Janetti Díaz, M. E., "El desarrollo regional en México. Evolución reciente de la política", *Comercio Exterior*, México, vol. 38, núm. 9, septiembre de 1989.
- Klikberg, B. (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Buenos Aires, PNUD-CLAD/Grupo Editorial Latinoamericano, 1989.
- Lemmans, A. (comp.), *¿Cómo reformar la administración pública?*, México, FCE, 1977.
- Martínez Cabañas, G., "El ayuntamiento como promotor del desarrollo", *Estudios Municipales*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, núm. 9, mayo-junio de 1986.
- Mejía, J. e I. Torres, *Propuesta metodológica para el análisis del municipio*, México, CIDE, 1990 (mimeografiado).
- Mejía Lira, J., *Notas para el estudio de la administración estatal y municipal*, México, CIDE (Serie documentos de trabajo), 1990.
- Prado del M., "Importancia del desarrollo de la comunidad", *Revista Apertura*, San Salvador, año 11, núm. 58, mayo-junio de 1991.
- Perezgasga Tovar, F., "Planeación y descentralización en el Estado de México", *Revista del IAPEM*, núm. 2, abril-junio de 1989.
- Salazar R., "Clamores de la sociedad civil. Nuevos movimientos sociales en América Latina", *El Nacional*, México, 30 de julio 1992. Suplemento *Política*.
- Thomas, J. C., "Public Involvement in Public Management: Adapting and Testing a Borrowed Theory", *Public Administration Review*, vol. 50, núm. 4, julio-agosto de 1990.