

Gobiernos locales y desarrollo territorial en México

Local Governments and Territorial Development in México

José de Jesús SOSA LÓPEZ

Desarrollo Institucional de la Vida Pública, A. C.

Dirección electrónica: ppsosa@divip.org.mx

RESUMEN

El panorama de los gobiernos locales de México resulta complejo y diverso al iniciarse la segunda década del nuevo milenio; ello debido a las formas que están adquiriendo las capacidades del gobierno municipal para atender los retos de su desarrollo territorial reciente, y cómo esas formas pueden considerarse una nueva pauta de evolución institucional. En este trabajo se describen los elementos que han dado lugar a lo que la bibliografía reconoce como un cambio de paradigma en la gobernabilidad local, así como los cambios habidos en las estructuras locales de México.

Palabras clave: 1. Gobierno local, 2. desarrollo territorial, 3. capacidades institucionales, 4. gobernanza local, 5. México.

ABSTRACT

At the start of the second decade of the New Millennium, Mexico's Local Governments perspectives are becoming more complex and heterogeneous. The reasons behind this situation are the effects of the emerging capacities developed by local authorities to deal with development problems. These strategies can be correctly regarded as new ways of institutional evolution. This paper attempts to describe the elements that constitute what scholars regard as the new Local Governance for the case of México, as well as some of the recent changes at local economies and societies.

Keywords: 1. Local government, 2. territorial development, 3. institutional capacities, 4. local governance, 5. Mexico.

Fecha de recepción: 8 de octubre de 2010

Fecha de aceptación: 6 de junio de 2011

PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Al completarse el segundo lustro del nuevo siglo, el panorama que ofrecen los gobiernos locales de México y de algunos otros países resulta por igual complejo y diverso. Esto no es necesariamente nuevo, pues como dan cuenta los muy diversos estudios y diagnósticos realizados en los últimos años, este nivel de gobierno ha sido objeto de múltiples transformaciones, algunas de ellas producto de los cambios demográficos y socioeconómicos característicos del paso de siglo (Ramos y Aguilar, 2009; Moreno, 2007).

Pero en otros casos, los cambios han sido producto de propósitos políticos encaminados justamente a dar una nueva fisonomía y a modificar el papel que estos órganos deben cumplir en sus respectivos territorios y sociedades. Y es este último tipo de cambios el que, como se discute en este trabajo, ha marcado con mayor influencia las perspectivas actuales de los gobiernos locales de México.

Para entender en su justa dimensión esta era de cambios resulta necesario revisar los ámbitos en los que han tenido lugar los ajustes más relevantes. Una forma de hacerlo es ubicar, por una parte, los cambios habidos en el entorno de los gobiernos locales y, por otra, lo que ha sucedido al interior de este nivel de gobierno. De forma agregada, todos estos elementos apuntan hacia un cambio de paradigma de gobierno, un paradigma dominado por la incertidumbre, la tecnología y la interdependencia de actores, redes e instituciones (Aguilar, 2009:8).

El propósito de este trabajo es ofrecer una discusión concreta sobre las formas que están adquiriendo las estrategias de gobierno municipal en México para atender los retos de su desarrollo territorial reciente, y cómo esas formas pueden considerarse una nueva pauta de evolución institucional. En el primer apartado se describen los elementos que han dado lugar a lo que la bibliografía reconoce como un cambio de paradigma en la gobernabilidad de los estados contemporáneos. En el apartado siguiente se explican los efectos de este cambio de paradigma dentro de las estructuras de gobierno y administración municipales de México. Posteriormente, se retoman los elementos que han venido siendo descritos para argumentar en torno de la figura de las alianzas intermunicipales como la forma potencialmente más útil de una nueva gobernanza a nivel local. El texto concluye con unas breves reflexiones.

CAMBIOS EN LA GOBERNABILIDAD

Tras varios lustros de amplia discusión académica y política, se asiste a la conformación de un momento histórico en el que se da por concluido un período de reformas al gobierno y se inicia otro en el que el “nuevo orden institucional” establecido por tales reformas debe comenzar a dar frutos (Aguilar, 2010). Este nuevo orden, definido como una nueva gobernanza, se sustenta y se legitima en la aplicación generalizada de los principios de descentralización, participación ciudadana, mejora de la gestión, desregulación, transparencia, eficiencia y rendición responsable de cuentas a la estructura y operación de las organizaciones públicas, tanto añejas como de nuevo cuño (Pardo, 2004:11; Aguilar, 2009).

En su paulatina, y por momentos paradójica, evolución, el nuevo orden institucional fue haciendo más concretos y específicos sus propósitos. Se partió de la revisión crítica de la estructura del Estado y sus instituciones más fundamentales, en especial las relativas a la representación política como expresión de la “voluntad general”, para luego irse insertando en aspectos más directamente relacionados con la gestión cotidiana de decisiones y recursos públicos. Siguiendo a Luis Carlos Bresser:

La reforma del Estado involucra aspectos políticos relativos a la promoción de la gobernabilidad; esto es, la capacidad política del gobierno para representar y para ser un intermediario entre diferentes grupos de interés; de forma tal que garantice la legitimidad y el poder político para las decisiones que vienen de la administración, y aspectos económicos y administrativos que generan una gobernanza mejorada, entendida como la capacidad efectiva que el gobierno tiene para transformar sus políticas en realidad (1999:4).

De esta manera, las reformas administrativas surgidas del paso de la búsqueda de la *gobernabilidad* a la conformación de la nueva gobernanza (Aguilar, 2006) buscaron dos objetivos esenciales. Por un lado, reducir la distancia entre las demandas sociales y las respuestas públicas, mediante una administración pública pro eficientista, y por otro, proteger el patrimonio público (*res publica*) de una privatización rapaz, la dominada por los buscadores de rentas (*rent-seekers*) (Pardo, 2004). Aunque los estudios académicos han dado al término gobernanza una diversidad de significados, para mi propósito la idea esencial es que el gobierno deja de ser el actor autónomo y autoritario que era (Aguilar, 2010). Ahora se concibe al sector público como dependiente del privado y del social de diversas maneras, y las políticas

públicas se elaboran e implementan, en gran parte, mediante la interacción de los actores públicos y privados (Peters, 2004:72).

Siguiendo a Mayntz (2005), este cambio de ideas no debe comprenderse sólo como una evolución de conceptos históricamente asentados. Se trata, en esencia, de la identificación de nuevos rasgos de la realidad hacia los cuales la teoría y sus usos se deben acercar para ofrecer explicaciones adecuadas. De esta manera, la llegada a esta era de gobernanza pasa, en primer lugar, por el entendimiento de los procesos que llevaron al abandono de ciertas formas y modelos de conducción gubernamental y las causas de este abandono.

Así, se tiene que la teoría de la gobernanza explica y justifica la evolución de los mecanismos de conducción gubernamental, desde la pauta burocrática de control jerárquico centralizado de fines de la década de 1960, al uso de teorías prescriptivas de la planificación durante la década de 1970, hasta el diseño y formulación de políticas en décadas más recientes. “En este desarrollo, los cambios en la realidad política han jugado un papel, influyendo la dirección en el que el paradigma se ha ido extendiendo. El Estado moderno se ha hecho, en efecto, más cooperativo, las redes han proliferado” (Mayntz, 2005:96).

Consecuente con esta visión, el panorama vigente del gobierno y la administración pública, en el que inevitablemente se inscriben los gobiernos locales, requiere caracterizarse como un entorno modificado, en el cual las nociones anteriormente dominantes han de ser sustituidas por las generadas por el nuevo orden institucional al que se ha venido haciendo referencia. Así, todo aquello que tienda a señalar a los gobiernos y sus aparatos administrativos como medios y generadores principales de soluciones a los problemas públicos contemporáneos debe ser tenido como anacrónico o falta de adecuación al momento histórico presente.

Esto no significa que el sector público haya renunciado a su papel como actor estratégico de carácter general. Por el contrario, de acuerdo con las visiones más acabadas de la nueva gobernanza, el gobierno tiene ahora un papel más preciso y definido que cumplir, lo que lo pone también en una situación de mayor vigilancia y exigibilidad por parte de la sociedad y sus organizaciones. Esto es, de mayor obligación de rendir cuentas por lo que hace y deja de hacer (Aguilar, 2006; Mayntz, 2005). En palabras de Alice M. Rivlin, presidenta del simposio ministerial sobre el futuro de los servicios públicos: “lo que el gobierno debe hacer y pagar, lo que debe pagar por no hacer, lo que debe y lo que no debe ni hacer, ni pagar” (OCDE, 1998:2).

Coincidiendo con esta postura, la nueva responsabilidad del sector público se entiende como la integración de cuatro áreas de actuación principales (cuadro 1).

Las funciones públicas, definidas como un todo para el sector público, se desglosan como un continuo que va del núcleo estratégico hacia la conformación de redes cada vez más amplias ubicadas más y más cerca de los gobiernos locales, en las que el rasgo principal es la incorporación de otros actores gubernamentales y no gubernamentales.

CUADRO 1. *Las nuevas funciones públicas en la era de la gobernanza*

<i>Núcleo estratégico</i>	<i>Red de actividades no exclusivas</i>
–Elaboración y aplicación de leyes y políticas públicas para todas las arenas	–Educación, salud y servicios sociales
–Vigilancia de la aplicación de leyes y políticas públicas para todas las arenas	–Gestión ambiental y de recursos naturales
	–Infraestructura, desarrollo económico, integración territorial
<i>Núcleo de actividades exclusivas</i>	<i>Red de producción de bienes y servicios para el mercado y la sociedad</i>
–Fuerzas armadas	–Oferta de servicios al productor y al consumidor
–Diplomacia y relaciones exteriores	–Gestión de redes de comunicación, información y conocimiento
–Seguridad interna (cuerpos de seguridad)	–Producción de bienes comercializables (con o sin ánimo de lucro)
–Política fiscal, económica y monetaria	
–Política comercial y aduanera	

Fuente: Elaboración propia a partir de Pardo (2004), Aguilar (2006), Bresser (1999) y Peters (2004).

En esta configuración actualizada del trabajo gubernamental, las funciones definidas como un núcleo estratégico apelan al sentido más tradicional de auto-riedad pública como formadora de la voluntad general. De ahí que se refieran y limiten a la formación y actualización constante del marco general de actuación pública y privada, mediante la emisión de leyes y políticas públicas, así como al mantenimiento de las reglas del juego que de ambas derivan. Si bien involucran principalmente a las instancias nacionales de gobierno, ello no es limitativo o excluyente de otros niveles y ámbitos. Su sentido estratégico proviene del hecho de tratarse de las definiciones más generales y de más largo plazo que conforman lo que en ciertos contextos se define como el Estado de derecho (Matute, 2007).

El núcleo de actividades exclusivas se refiere a aquellas funciones públicas cuyo rasgo más característico es su inevitable ejercicio o desempeño por una instancia gubernamental. Este tono gubernamental ineludible no implica su concentración en uno solo de los niveles de gobierno sino, por el contrario, su

generalización hacia todas las instancias con este carácter. Esta definición resalta, por principio, las funciones que requieren realizarse de forma obligatoria e inexcusable por todas las autoridades públicas: establecer un orden interno y unas bases económicas y de política pública para sufragar las necesidades colectivas. Pero también establece, por diferenciación, la separación entre lo que puede y lo que no puede ser ejecutado por actores privados y sociales, sin importar su grado de relevancia para los fines sociales más generales (Bresser, 1999).

En el caso de las funciones que caen en la definición como una red de actividades no exclusivas, lo que se tiene es un reconocimiento de ciertas áreas en las que el sector público ha participado tradicionalmente pero que, por los cambios habidos en las condiciones de gobernabilidad, ya no pueden ser desempeñadas únicamente por sus instituciones. Son áreas o funciones en las que instancias privadas y sociales desempeñan un papel igualmente relevante al de los gobiernos y sus aparatos administrativos; ya sea por su mayor conocimiento de los problemas y necesidades, o simplemente por su cercanía y capacidad más directa de actuación (Pardo, 2004).

Finalmente, en la descripción de los papeles gubernamentales en la era más contemporánea de la gobernanza, se tiene el cuadrante relativo a la red de producción de bienes y servicios. Estas funciones se definen como primordialmente no gubernamentales pero en las que cabe, y es de esperarse, la actuación de funcionarios e instancias administrativas públicas para atender y cubrir necesidades y requerimientos que los mecanismos privados y sociales (básicamente los mercados) no son capaces (Aguilar, 2006).

En todos los casos, esta clasificación de las funciones implica, en menor o mayor grado:

- la participación de instancias distintas a la jurídica o estatutariamente definidas, excepto en los casos de funciones exclusivas,
- un control más estricto de la actuación de los funcionarios públicos, producto de la mayor presencia de actores privados y sociales,
- regímenes amplios de rendición de cuentas y
- la búsqueda permanente de mejores formas de gestión, incorporando medidas específicas de eficiencia y eficacia (Peters, 2004).

De esta manera, las relaciones formales e informales entre actores gubernamentales y no gubernamentales, dentro y fuera del sector público, han ten-

dido a variar de forma tal que la noción de “jerarquía” ha sido sustituida por la de “redes” (6 *et al.*, 2006). Las implicaciones de esto no son menores y deben ser consideradas cuidadosamente, pues no se trata únicamente de un cambio de principios o reglas de orden paradigmático que rigen un conjunto amplio o limitado de entidades, sino más bien la modificación de patrones de comportamiento organizativo que pueden resultar, y de hecho derivan, en una larga colección de casos en torno al uso de la cooperación como mecanismo de gestión pública (Grimshaw *et al.*, 2002).

Siguiendo con el argumento antes esgrimido, el segundo lustro del siglo XXI es el escenario de un importante número de actuaciones públicas en las que los gobiernos locales son el eje mismo de la nueva gobernanza. Esta gobernanza se define y aplica como el equilibrio, en ocasiones un tanto inestable o poco predecible, entre los propósitos individuales de actores políticos, económicos y sociales y la atención de las necesidades de carácter más general, el así llamado “bien común o interés general”.

La diferencia respecto al pasado consiste en que aquel estaba dominado por el gobierno central y los actores centrales. En la nueva gobernanza, los gobiernos locales encaran dos desafíos propios y específicos de los nuevos tiempos (Ramos y Aguilar, 2009); por un lado, no pueden recurrir al control político y al ejercicio de la fuerza física o jurídica, pues dependen del apoyo y participación de los propios actores privados y sociales a los que pretenden controlar; en muchos casos, la legitimidad y los recursos de los gobiernos locales provienen de las organizaciones que actúan en el ámbito municipal, pudiéndose dar una simbiosis o integración de intereses entre ambos: las redes de producción y de funciones no exclusivas.

Por otro lado, la totalidad de los efectos que generan las decisiones que adoptan los gobiernos locales tiene un carácter profundamente “doméstico”; es decir, los beneficios y los perjuicios de las decisiones se manifiestan e impactan principalmente el entorno inmediato del gobierno, aumentando significativamente la sensibilidad política y social respecto de los aciertos y a los errores o fracasos. Por tal motivo, los gobiernos locales se ven en la necesidad de calcular adecuadamente las consecuencias de sus decisiones, a fin de evitar generar conflictos y secuelas de largo plazo (Cabrero, 2004; Ziccardi, 2003).

Aunque lo dicho antes afecta por igual a todas las áreas de la actuación gubernamental, existen diferencias significativas entre áreas de intervención y entre tipos de gobierno. Como bien han señalado Breton y Blais (2008) al referirse a los efectos de la descentralización, los rasgos geográficos y ambientales de los territorios en

los que toma forma la nueva gobernanza condicionan los resultados de la misma. Así, se tiene que para el ejercicio de las funciones públicas definidas como núcleo estratégico y como núcleo de actividades exclusivas, lo territorial tiende a diluirse por lo genérico de las funciones o, dicho de otra forma, las funciones ejercidas no reconocen o distinguen las particularidades territoriales.

En el caso de las funciones de bienestar social, de creación de infraestructura y de protección ambiental: núcleo de funciones no exclusivas, y las que tienen que ver con la producción de bienes y servicios, el peso de los factores territoriales es casi absoluto. En estos ámbitos lo particular se vuelve esencial y central. De ahí que, como plantean Breton y Blais (2008) al hablar de los entornos municipales, sea necesario tener presentes las características específicas de los actores, de los recursos naturales y sociales identificables y de las articulaciones de intereses y propósitos que se pueden dar.

El debate actual sobre el federalismo y la democracia en México exige elaborar propuestas que permitan revertir las marcadas desigualdades que prevalecen entre el centro y las regiones, entre el norte y el sur, entre las ciudades ricas y las pobres, entre quienes en el interior de las mismas acceden a condiciones de vida excelentes, comparables a cualquier metrópoli del mundo, y quienes deben soportar carencias y deficiencias en acceso a los bienes y servicios básicos. Es decir, se trata de abordar la territorialidad de la democracia (Ziccardi, 2003:329).

DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

Son de sobra conocidos los rasgos de elevado centralismo que caracterizaron el desarrollo económico de México hasta 1980 (Garza, 1992). Los argumentos comúnmente empleados para justificar la concentración de actividades y riqueza en unas cuantas ciudades y regiones insistieron en la necesidad de aprovechar economías de escala y de soportar el proceso de desarrollo y de creación de infraestructura en las principales localidades urbanas del país.

Por lo que toca al desarrollo de las capacidades gubernamentales y la conformación de políticas públicas, el centralismo territorial implicó que éstas se concentraron en algunos sectores y niveles. Al gobierno federal y a sus principales organismos descentralizados (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, etcétera) correspondieron, así, los mayores recursos y las mayores capacidades para establecer una estrategia de

desarrollo (Pardo, 1994). Los gobiernos estatales y los ayuntamientos se mantuvieron, en su mayoría, ajenos a los procesos y políticas establecidas desde el gobierno federal, aunque llevando a cabo intervenciones marginales cuando se trataba de actividades que afectaban a sus respectivas poblaciones y territorios.

En el caso específico de los gobiernos municipales, es posible afirmar que su desarrollo a lo largo del siglo XX estuvo dominado por dos tendencias principales. Por un lado, la mayoría de estas regiones y municipios constituyeron el “lado oscuro” de los principales procesos de desarrollo; es decir, fueron las localidades y territorios que cedieron población (al emigrar) en favor de los centros urbanos creados por la fuerte urbanización que el país experimentó a partir de la década de 1950; fueron los espacios no considerados por las políticas de infraestructura, con excepción quizás del programa de electrificación impulsado desde la década de 1970, y finalmente fueron las regiones que no recibieron inversión pública o privada para la industrialización en sus diferentes fases (Garza, 1992).

Por otro lado, algunas regiones y municipios formaron parte de los procesos centrales de desarrollo por la importancia que en contextos determinados alcanzaron sus recursos o su posición geográfica. Tal es el caso de los municipios petroleros en estados como Veracruz, Tabasco, Campeche y Chiapas; es también la situación de los municipios afectados por la creación o expansión de puertos y de desarrollos turísticos en Veracruz, Campeche, Sinaloa, Sonora, Colima, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo. Las dos tendencias dieron lugar a un patrón territorial caracterizado por fuertes desigualdades, tanto en términos de las condiciones de vida de sus residentes como en el uso y aprovechamiento de sus recursos y potencialidades productivas (Garza, 2003).

La mayoría de los gobiernos ubicados en los municipios se caracterizaba por una estructura administrativa poco desarrollada, resultado de la limitada disponibilidad de recursos económicos, pero con amplias capacidades de contacto y comunicación con la población. Aunque sus posibilidades de extraer recursos por medios fiscales eran también limitadas, eran compensadas por fuertes lazos de carácter político y cultural que sostenían a las autoridades municipales y que les permitían actuar con eficacia en situaciones difíciles, movilizándolo para ello recursos sociales (Cabrero, 2004; Moreno, 2007; Ziccardi, 2003).

Toda esta situación comenzó a modificarse profundamente a partir de la década de 1980, cuando la irrupción de nuevos procesos políticos y económicos alteró los equilibrios territoriales existentes hasta entonces. El proceso de cambio político y económico que ha caracterizado a México desde la década de 1980 tiene

en las instancias regionales y locales de gobierno uno de sus ejes fundamentales. Quizás como reacción al elevado centralismo, las estructuras de representación política y social a escala local fueron las primeras en experimentar fuertes tensiones políticas y demandas por la modificación de los mecanismos tradicionales relativos a la obtención del poder político y al ejercicio de la autoridad pública (Moreno, 2007).

Como resultado de estas presiones se modificaron los procedimientos electorales que luego darían paso a elecciones democráticas y a la llegada de nuevos grupos sociales y nuevos partidos políticos a posiciones de gobierno. Más allá de los importantes efectos que la democratización del poder en México ha tenido en la mayoría de los sectores sociales, en el ámbito municipal su principal consecuencia ha sido la modificación de las estructuras y las capacidades de los gobiernos.

Siguiendo a Cabrero (2004) y a Moreno (2007), lo ocurrido en los años de democracia y alternancia partidista en materia de capacidades institucionales municipales se puede describir como un proceso de mayor diferenciación entre los gobiernos, según su ubicación geográfica y su lugar en la jerarquía urbana.

Existen municipios metropolitanos y urbanos grandes que muestran dinamismo en la generación de ingresos propios y capacidades institucionales y administrativas para manejar la hacienda local y sistematizar el funcionamiento financiero. Por otra parte, existen municipios pequeños y rurales que no cuentan con las capacidades institucionales, administrativas y profesionales para llevar a cabo una actividad hacendaria dinámica y plenamente autónoma (Cabrero, 2004:775-776).

En términos de los factores que explican esta diferenciación destacan cuatro vertientes fundamentales que están afectando en forma particular las capacidades de los gobiernos municipales:

1. La descentralización de políticas y programas públicos promovida por el gobierno federal en los campos educativo, de la salud, del desarrollo social y más recientemente de la protección ambiental.
2. La experimentación de modelos de gestión pública municipal inspirada en los éxitos relativos de algunos ayuntamientos que como León (Guanajuato), Cuquío (Jalisco) y Benito Juárez (Quintana Roo) han logrado replantear sus modelos de desarrollo económico y social (Cabrero, 2004).
3. La reconfiguración de la agenda pública municipal a partir de la promoción de intereses sociales distintos a los estrictamente relacionados con las elecciones;

el valor y peso de la agenda territorial donde los recursos naturales o los fenómenos climáticos cobran fuerza (Ramos y Aguilar, 2009).¹

4. La distribución de recursos fiscales y la adecuación de los marcos normativos, a partir de la creación del ramo xxxiii del presupuesto de egresos de la federación en 1998 (Scott, 2004).

El resultado de la combinación de los cambios políticos apuntados y los factores que han afectado directamente las capacidades institucionales de los gobiernos municipales es un panorama del gobierno municipal en el que, como se apuntaba antes, las variables explicativas son fundamentalmente el grado de urbanización y la localización geográfica (Aregional, 2002). Las diferencias entre los gobiernos municipales rurales, en un extremo de la escala, y los metropolitanos, en el extremo opuesto, se explican a partir de elementos como el número y variedad de las unidades administrativas que componen sus estructuras (Cabrero 2004), sus capacidades para reglamentar las funciones y servicios que ofrecen (Moreno, 2007), el ejercicio de sus facultades recaudatorias (Merino, 2003; Giugale y Webb, 2000) y la existencia de mecanismos de profesionalización de su personal. Una aproximación general a la situación de la evolución de estas capacidades se resume en el cuadro 2.

Hay, por lo tanto, evidencias suficientes para asumir que el futuro de los gobiernos locales está determinado por la confluencia de diversos factores y tendencias que van desde lo territorial (la jerarquía urbana) hasta lo institucional, pasando por la identificación de las agendas de tipo sectorial y de tipo instrumental o de los medios de la gestión pública municipal.

LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y EL FUTURO DEL DESARROLLO TERRITORIAL DE MÉXICO

Pese a los importantes cambios ocurridos en la última década, la larga y sólida tradición de centralismo de México no ha dejado de ejercer, en nuestros días,

¹La agenda municipalista se ha expresado con demandas específicas sobre ingresos y posibilidad de cobrar impuestos o participaciones. Tal es el caso de la Asociación Nacional de Municipios Costeros fundada el 30 de octubre de 2004 y cuya agenda muestra una diferenciación territorial clara respecto al resto de las agendas o espacios territoriales; por ejemplo, fronterizos o turístico. Véase al respecto la postura de esta asociación en su página electrónica <http://www.anmco.org/>

CUADRO 2. *Estado de las capacidades institucionales en los gobiernos municipales de México*

Según Enrique Cabrero	Según la Sedesol*
En 64 por ciento de los municipios del país no existe reglamento interno básico de la administración municipal y en 22 por ciento no está actualizado.	La calificación promedio otorgada a sus ciudades por parte de los residentes fue apenas aprobatoria (6)
En casi 80 por ciento no hay reglamento de planeación.	Pobreza, seguridad y corrupción fueron los principales problemas externados por los residentes.
En 52 por ciento no hay reglamento de obra pública.	La confianza hacia las entidades públicas alcanzó una calificación promedio de dos, mientras que el grado de eficiencia de las autoridades se calificó en tres.
En 20 por ciento no hay un plan de desarrollo.	La calificación global otorgada hacia los servicios públicos de las ciudades fue de cuatro en promedio.
En 1995, 72 por ciento cobraba directamente el predial; en el 2000 subió a 81 por ciento.	La opinión hacia la situación económica de las ciudades externada por sus residentes fue de tres en promedio.
Sólo en 66 por ciento los valores catastrales están actualizados.	La evaluación sobre la calidad de vida en las 26 ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas refleja una brecha angosta entre la de mayor y menor calificación.
En 60 por ciento de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, tales como una oficialía mayor o una dirección administrativa.	Empero, la evaluación arroja para todos los casos que el nivel de calidad de vida se ubica en un estrato medio.
75 por ciento reconoce haber recaudado impuestos y derechos, 75 por ciento por debajo de lo presupuestado.	Las principales diferencias entre las ciudades y zonas metropolitanas se localizan dentro de los factores asociados con la competitividad y la violencia social.
En 17 por ciento de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas.	Finalmente, prevalece una percepción negativa por parte de los residentes de las ciudades y las zonas metropolitanas, así como una tendencia a subvalorar su entorno.
En los municipios metropolitanos la totalidad de los directivos tiene estudios de nivel universitario. En los rurales, dichos puestos están ocupados por personal con nivel de primaria y secundaria.	
La profesionalización es mayor cuanto mayor es el tamaño del municipio: en los municipios grandes, 36 por ciento de los funcionarios tiene dos trienios o más en la administración municipal, mientras que en los pequeños sólo desde nueve por ciento.	

* Secretaría de Desarrollo Social.

Fuente: Cabrero (2004) y Sedesol (2005).

una importante influencia sobre los equilibrios territoriales en la era de la gobernanza. Esta influencia se relaciona directamente con la estructura formal y legal que sustenta la formación de gobiernos y la formulación y aplicación de políticas y programas públicos. Pese a haber sido objeto de múltiples reformas y adecuaciones definidas desde una perspectiva descentralizadora, la Constitución política federal, y el marco normativo que de ella emana, mantiene y refuerza una visión del entramado gubernamental poco favorable al reconocimiento de la diversidad geográfica, social, productiva y de recursos que caracteriza al país.

Esta visión se cimienta en los términos específicos que tiene el federalismo mexicano (Díaz, 2004) y en la distribución de competencias entre las dos soberanías populares y los tres niveles de gobierno que la Constitución reconoce. Se refuerza en los mecanismos que la legislación secundaria establece para la definición de objetivos públicos, el uso de los recursos fiscales y la atención de las necesidades sociales: Ley general de educación, Ley general de salud, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, etcétera. Se reproduce, finalmente y de forma cotidiana, en los sistemas de política pública que los instrumentos financieros y económicos con carácter de ley (Ley de ingresos y presupuesto de egresos) generan y que resultan esenciales para la existencia y operación del conjunto de instituciones gubernamentales.

Una forma simple de captar y entender el sentido que tiene la visión que emana del texto constitucional es la expresión coloquial “café para todos”. Siguiendo esta expresión, la Constitución favorece la conformación de un sistema gubernamental homogéneo, casi uniforme; pues se asume que el diseño institucional que prescribe es una fórmula adecuada para todos los casos y situaciones. Por citar un ejemplo obvio y evidente, el Artículo 115 constitucional señala aún hoy en día la vigencia de un solo tipo de gobierno municipal, aunque éste pueda llegar a tener más de 2 500 expresiones o variedades: una por cada uno de los municipios que hay en el territorio nacional.

La prescripción de la “receta municipal” no contempla adaptaciones o ajustes para problemas que se puedan dar en la conducción de los asuntos públicos según se trate de contextos rurales, urbanos o metropolitanos; o bien, de acuerdo con la ubicación geográfica o composición étnico cultural de las poblaciones. Desde la perspectiva constitucional, “el café gusta a todos y para todos es bueno”.

Resulta conveniente aclarar, en este punto, que la debilidad que se observa en la fórmula constitucional no reside en los principios que la sustentan, sino en los efectos prácticos que tiene en la estructuración y conducción de las organizaciones que dan forma a los gobiernos y a sus políticas. De esta manera, debe quedar

claro que principios como el de la soberanía popular, la división de poderes y la aplicación del derecho positivo han sido, son y serán fundamentales en la existencia del régimen político administrativo de México; de la misma forma en que lo son en otros estados nacionales que cuentan con estructuras gubernamentales más diversas, pero funcionalmente integradas.

Lo que sigue en esta discusión es entender que en el caso mexicano, el marco normativo ha tendido a limitar y, en algunos casos graves, a anular la puesta en práctica de iniciativas y propuestas de trabajo ideadas para resolver problemas específicos de ciudades, municipios y regiones particulares. Al ser imposible alterar la regla del “café para todos”, en términos de modificar los plazos y formas que todo gobierno debe observar, se impidió el surgimiento de instituciones y prácticas como los gobiernos metropolitanos, las autoridades especiales o específicas, la planificación del desarrollo a largo plazo, los presupuestos multianuales, las estructuras de gestión *ad hoc* y las alianzas intergubernamentales y entre el sector público y los sectores privado y social, por mencionar algunos casos.

Ahora bien, lo antes dicho no implica que en México no hayan surgido tendencias y procesos de cambio que estén rompiendo con las limitaciones que el marco legal impone. En realidad, han sido los cambios y transformaciones que han tenido lugar en el campo de la gestión pública municipal (Cabrero, 1999) los que han abierto cauces para la continua adaptación de las formas de gobierno. Para entender estas transformaciones, resulta pertinente relacionar las capacidades de gestión con los procesos de desarrollo territorial (Ramos y Aguilar, 2009).

Como tal, el desarrollo territorial se concibe como el conjunto de atributos que un territorio cualquiera muestra en términos de su estructura económica, el nivel de bienestar que su población goza y, sobre todo, los usos que se dan a sus recursos más tangibles: suelo, agua, biodiversidad, aire, recursos minerales, etcétera. El desarrollo territorial también se refiere a los vínculos que se dan, y a las formas que éstos adoptan, entre la región de referencia y otros territorios colindantes o remotos (Boisier, 2004). Siguiendo a Sobrino (2003), el desarrollo territorial contemporáneo de México se entiende fundamentalmente por los procesos de migración, vinculación con los flujos de comercio internacional, con la competitividad de las ciudades y a los eslabonamientos e interacciones que generan los mecanismos de planeación promovidos por los gobiernos.

Al combinar las variables vinculadas al proceso de desarrollo territorial con las que tienen que ver con la evolución de la gestión pública se tiene un panorama de gran complejidad (cuadro 3). Por el lado del desarrollo territorial, los temas van desde la generación de procesos de integración urbano rural, pasando por las

cuestiones relativas a la equidad, a la construcción y ampliación de infraestructuras, a la prevención de riesgos y la protección ambiental, para centrarse finalmente en la medición y fomento de la competitividad en un sentido amplio.

Esta combinación de temas puede definirse tanto como una evolución como una simple acumulación de asuntos que gravitan sobre las agendas municipales y que reclaman de sus gobiernos decisiones y recursos. Se trata de la desagregación de la agenda institucional, en tanto su dimensión sectorial. Su tratamiento y atención tienen efectos en el desempeño y en las estructuras de los gobiernos municipales. Un caso especial lo constituyen las labores municipales en materia de combate a la inseguridad y al delito (Ramos, 2005).

CUADRO 3. *Evolución del desarrollo territorial vis à vis evolución de la gestión pública*

Evolución de la gestión pública	Elementos del desarrollo territorial
–Transparencia y rendición de cuentas	–Integración urbano-rural
–Participación ciudadana	–Equidad y cohesión sociales
–Mejora de la gestión pública	–Políticas de infraestructura
–Descentralización a estados y municipios	–Prevención de riesgos (naturales y sociales)
–Alianzas público-privado y público-social	–Protección ambiental
–Desregulación/ mejora regulatoria	–Competitividad y creación de empleos

Fuente: Elaboración propia.

Al retomar las variables asociadas a las capacidades municipales utilizadas para medir su desarrollo (Cabrero, 2004; Moreno, 2007) resulta que la forma en que los componentes del desarrollo territorial son abordados es en sí misma indicativa de los niveles y capacidades de gestión pública. Tanto la Sedesol (2005) como Cabrero (2004) y Moreno (2007) señalan como un indicador de mayor desarrollo institucional a la inclusión de temas como la protección ambiental y la prevención de riesgos en el catálogo de reglamentos e instrumentos de gestión.

De igual forma, la existencia o inexistencia de unidades administrativas especializadas en la atención del desarrollo económico o la participación social hacen la diferencia entre los municipios de “buen desempeño” (Cabrero, 2004) de los que no lo son y que, como ya se apuntó antes, se distribuyen a lo largo de la jerarquía urbana. Según Cabrero y Sedesol (2005), los niveles más bajos se encuentran en los municipios rurales y semirurales, los niveles medios en los urbanos, y los altos en los metropolitanos.

Por lo que toca a los temas de la gestión pública (cuadro 3), lo que se tiene son instrumentos de gestión centrados en la concreción de objetivos de orden político y social en campos como la transparencia, el incremento de la participación ciudadana y la mejora de la gestión gubernamental. Así también hay tendencias claras a favor de una descentralización cualitativamente más amplia y a favor de la creación de alianzas entre los sectores público, privado y social (Ramos y Aguilar, 2009). Por último, pero no menos importante, se encuentran los fenómenos vinculados con objetivos de desregulación o mejora regulatoria.

El grado en que estos asuntos son tomados en cuenta por los gobiernos municipales y, por ende, reflejados en sus capacidades es, como en el caso de los temas sectoriales, indicativo del nivel de desarrollo institucional, pero con algunas diferencias importantes. En primer término, y en contraste con los temas del desarrollo territorial, la creación de reglamentos o de unidades especializadas en transparencia, en gestión financiera o en la administración de los recursos humanos pasa por lo que, en opinión de Cabrero, es una agenda de fortalecimiento institucional motivada y justificada en la idea misma de mejorar el desempeño administrativo:

Del análisis de un grupo de municipios de diferentes tamaños, pero todos ellos con un nivel de desempeño financiero sobresaliente, se pueden obtener lecciones. Tanto los municipios grandes como los pequeños deben desplegar un enorme esfuerzo por mejorar las estructuras administrativas y los sistemas de gestión [...] Todos los datos aquí analizados muestran la fuerza de las capacidades institucionales y administrativas como determinantes de un sano funcionamiento de la hacienda local [...] Así las cosas, parecería que la agenda de reformas y fortalecimiento financiero municipal está clara (Cabrero, 2004:776-777).

En segundo lugar no puede dejar de señalarse el enorme peso que las consideraciones de orden político tienen en la estructuración y uso de las capacidades de gobierno en los municipios. En este caso, las preocupaciones relativas a la competencia electoral llevan al desarrollo de capacidades de gobierno con el fin último de generar apoyos y legitimidad a favor del gobierno municipal y del partido al que pertenece. Es lo que Geddes (1994) ha definido como una disyuntiva:

los líderes políticos enfrentan una disyuntiva al intentar profesionalizar la administración del gobierno: por una parte, es indudable que esta reforma generaría beneficios públicos a largo plazo, al facilitar la implementación de los programas de gobierno y, con ello, la satisfacción de los votantes que constituyen sus principales bases de apoyo político. Pero, por la otra, la modernización institucional entraña importantes costos

para los propios gobernantes, al tener éstos que renunciar a la posibilidad de favorecer a sus clientelas políticas mediante beneficios individuales (Moreno, 2007:137-138).

No obstante, esta construcción de capacidades no lleva necesariamente a una consolidación política de los grupos y partidos que gobiernan los municipios, ni que tales capacidades se mantengan cuando ocurre la alternancia: cambio de partido o de grupo político.

En tercer lugar está el siempre espinoso tópico de la participación social en los asuntos públicos, o lo que Natal (2007) ha denominado como “cruces intersectoriales”. Este factor suele ser referido y mencionado como un rasgo indispensable, inevitable y siempre deseable de la actuación de los gobiernos. No obstante,

No hay duda de que determinadas áreas de la política pública tendrán un mejor diseño, implementación y resultados con una activa y directa participación de los ciudadanos, sobre todo (pero no únicamente) en el ámbito de los gobiernos municipales. Sin embargo, tampoco debe verse a esta participación como un postulado de validez universal, y debe reconocerse que para determinadas políticas la participación ciudadana directa no será deseable o incluso no será posible en absoluto (Canto, 2000).

En cualquier caso, el perfil de capacidades de los gobiernos municipales parece ubicarse, en gran medida, en la intersección entre los dos procesos evolutivos señalados en el cuadro 3. Esto implica que cabe suponer que, en los años por venir, el centro de los esfuerzos gubernamentales en los municipios será una combinación de prioridades provenientes de las necesidades en materia de infraestructura, de una mayor cohesión social y del despliegue de estrategias de competitividad basadas en factores de atracción territorial, junto con la concreción de programas de mejora regulatoria, profesionalización de los servicios públicos y búsqueda de una mayor autonomía política y financiera.

En este contexto de cambio, el así llamado “asociacionismo municipal” o “intermunicipalidad” (Carrera, 2005) parece estar adquiriendo rasgos de ejemplo a seguir para atender agendas complejas. Esta práctica está mostrando cómo algunos ayuntamientos pueden hacer frente a las limitantes económicas y de capacidad institucional para realizar acciones de gestión ambiental con grupos ciudadanos o instituciones académicas, que generan soluciones innovadoras para viejos problemas. Esta forma de nueva gestión permite una coordinación intergubernamental en diferentes niveles, contar con instrumentos innovadores de políticas públicas y asegurar la transversalidad (Graf, 2006).

La alianza intermunicipal son una de las opciones de experimentación institucional más sólidas, si bien no es la única. Su aparente atractivo reside en que ofrece un campo de actuación amplio basado en la cooperación y en la construcción paulatina de acuerdos de mayor alcance y duración. Experiencias como las del río Ayuquila y de la costa de Yucatán (Graf, 2006) ofrecen algunas lecciones. Estas lecciones derivan justamente de la propia adecuación y transformación de las funciones públicas en los contextos municipales y regionales y muestran el potencial de aprovechamiento de las capacidades sociales e institucionales existentes, en términos de una distribución de tareas y responsabilidades entre los actores participantes.

Esta distribución coordinada de tareas puede llegar a ser considerada, así mismo, como muestra de capital participativo o de empoderamiento de los ciudadanos y sus organizaciones, tal como puede ser el caso de estas dos experiencias, aunque ello no constituye el foco de la cuestión pues, como se ha demostrado en otros contextos, la participación por sí sola no es capaz de generar óptimos sociales (Canto, 2000).

En lo fundamental, esta tendencia asume la existencia variable de potencialidades y recursos desaprovechados en el seno de los gobiernos municipales y sus entornos socioeconómicos. Su aplicación como enfoque dominante de la administración municipal permitiría hacer uso de tales potencialidades y recursos (Cabrerero, 2004).

En la coyuntura actual, es indispensable que los municipios puedan avanzar en la atención de sus problemas prioritarios, como la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, de manera paralela a esta cobertura, es fundamental que lleguen a una gestión estratégica que les permita definir algunos horizontes de corto, mediano y largo plazos en una orientación hacia el desarrollo. De lo contrario, se seguirán enfrentando a los mismos problemas que los han aquejado en los últimos diez años (deficientes marcos institucionales, legales, de planeación y falta de recursos financieros), entre otros (Ramos y Aguilar, 2009:218).

REFLEXIONES FINALES

Como se ha discutido en este trabajo, las relaciones entre las capacidades institucionales y el desarrollo territorial no han evolucionado de forma igual para todos los gobiernos locales de México. La mayoría de los gobiernos locales tienen limitantes institucionales para asumir todas las funciones que la era de la gobernanza les ofrece. Los municipios enfrentan, en este sentido, problemas que involucran

procesos y definiciones más amplios que los que hay en su propio entorno; sus recursos económicos son limitados; carecen de recursos humanos capacitados; su andamiaje institucional y jurídico es insuficiente y la información con que cuentan para la toma de decisiones es escasa y fraccionada (Cabrero, 2004; Sedesol, 2005). Conforme a la propuesta del cuadro 1, se pueden explorar algunas lecciones a partir de las ideas ofrecidas.

En primer lugar, por lo que se refiere al desempeño de las funciones públicas definidas como los núcleos estratégicos y de funciones exclusivas, la reciente evolución de la gestión pública municipal aporta evidencias sobre la necesidad de que tengan lugar nuevos procesos de descentralización que les otorguen recursos frescos y oportunidades para contribuir a la gobernanza efectiva (Ziccardi, 2003). Esto, al margen de los problemas y capacidades que ya forman parte del trabajo gubernamental a nivel municipal en el conflictivo ámbito de la seguridad pública (Ramos, 2005).

En segundo lugar, en el caso de las funciones definidas como red de actividades no exclusivas y red de producción de bienes y servicios (cuadro 1), las experiencias de intermunicipalidad muestran el potencial de aprovechamiento de las capacidades sociales e institucionales existentes, en términos de una distribución de tareas y responsabilidades entre los actores participantes. Esta distribución coordinada de tareas puede llegar a ser considerada, igualmente, como muestra de capital participativo o de empoderamiento de los ciudadanos y sus organizaciones (Graf, 2006; Ramos y Aguilar, 2009).

Los temas discutidos aquí aportan elementos que llaman a una redefinición de los parámetros a partir de los cuales se entiende el trabajo de los gobiernos municipales. Parece pertinente comenzar a distinguir entre lo que son los procesos de creación de capacidades a partir de los mandatos legales o sectoriales, de aquellos que se vinculan directamente con la disputa electoral y con la profesionalización o sistematización sobre bases universales de la gestión municipal. De esta forma, será posible entender situaciones específicas o arreglos que no sean previsibles desde nuestra actual perspectiva, como parece estar sucediendo con las alianzas intermunicipales.

BIBLIOGRAFÍA

- 6 et al., 2006, *Managing Networks of the Twenty-First Century Organizations*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Aguilar Villanueva, Luis F., 2006, *Gobernanza y gestión pública*. México, FCE.
- Aguilar Villanueva, Luis F., 2009, *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación F. Naumann.
- Aguilar Villanueva, Luis F., 2010, “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, *Frontera Norte*, Tijuana, El Colef, vol. 22, núm. 43, enero-junio, pp. 187-213.
- Aregional, 2002, *Distribución regional de la actividad económica en México*, año 2, número 3, marzo, en <www.aregional.com>, consultado el 30 de mayo de 2010.
- Boisier, Sergio, 2004, “Desarrollo territorial y descentralización”, *Eure*, Santiago, Chile, SciELO, vol. xxx, núm. 90, septiembre, pp. 27-40.
- Bresser, Luis C., 1999, “Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State”, en Luis C. Bresser P. y P. Spink, *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Colorado, Lynne Rienner, pp. 1-14.
- Breton, Yvan y Agnès Blais, 2008, “La descentralización a nivel mundial”, en Julia Fraga, Guillermo Villalobos, Sabrina Doyon y Ana García, coords., *Descentralización y manejo ambiental. Gobernanza costera en México*, México, Plaza y Valdés, pp. 23-34.
- Cabrero, Enrique, 1999, *Gerencia pública municipal*. México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, Enrique, 2004, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?”, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre, pp. 735-784.
- Canto Sáenz, Rodolfo, 2000, “Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana”, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, pp. 231-256.
- Carrera, Ady, 2005, “La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas”, en *Memorias del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 11 pp.
- Consejo Nacional de Población (Conapo), 1991, *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México*, México.

- Díaz Cayeros, Alberto, 2004, “El federalismo y los límites políticos de la redistribución”, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre, pp. 663-687.
- Fundació Pi i Sunyer, 1999, *El futur dels ajuntaments, vuit visions*, Barcelona, p. 8.
- Garza V., Gustavo, 1992, *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México: los parques y ciudades industriales, 1953-1988*, México, El Colegio de México.
- Garza V., Gustavo, 2003, *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colegio de México.
- Geddes, Barbara, 1994, *Politician's Dilema: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- Giugale, Marcelo y Steven Webb, edits., 2000, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, World Bank.
- Graf Montero, Sergio *et al.*, 2006, “Collaborative Governance for Sustainable Water Resources Management: The Experience of the Inter-municipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River Basin, Mexico”, *Environment & Urbanization*, Londres, Sage, vol. 18, núm. 2, octubre, pp. 298-313.
- Grimshaw, Damian, Steve Vincent y Hugh Willmott, 2002, “Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services”, *Public Administration*, Autumm, vol. 80, núm. 3, pp. 475-502.
- Matute González, Carlos, 2007, *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, México, Porrúa.
- Mayntz, Renate, 2005, “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”, en Agustí Carrillo i Martínez, coords., *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, pp. 83-98.
- Merino, Gustavo, 2003, “Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas”, en Fernández-Pérez, Arturo, Ignacio Trigueros, Alejandro Hernández Delgado, *Una agenda para las finanzas públicas de México*, México, ITAM, pp. 145-185.
- Natal, Alejandro, 2007, *Intersectorial Crossings: Civil Society Leaders and Non-Governmental Public Action from the Inside*, documentos de discusión sobre el tercer sector, 40, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense, 23 pp.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), 1998, *Simposi ministerial sobre el futur dels serveis públics*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Papers de formació municipal, núm. 46 mayo.
- Pardo, María del Carmen, 1994, *La modernización administrativa de México*, México, El Colegio de México/INAP.

- Pardo, María del Carmen, 2004, "Prólogo", en María del Carmen Pardo, comp., *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, pp. 9-20.
- Peters, B. Guy, 2004, "Cambios en la naturaleza de la administración pública", en María del Carmen Pardo, comp., *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, pp. 79-92.
- Ramos, José María e Ismael Aguilar Barajas, coords., 2009, *La gestión del desarrollo local en México: problemas y agenda*, México, El Colegio de la Frontera Norte/ Miguel Ángel Porrúa, 252 pp.
- Ramos, José María, 2005, "Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 194, mayo-agosto, pp. 33-52.
- Ramos, José María, 2006, *Inseguridad pública en México: Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 2005, *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004*, México.
- Scott, John, 2004, "La descentralización, el gasto social y la pobreza en México", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre, pp. 785-831.
- Sobrinó, Luis Jaime, 2003, *Competitividad de las ciudades en México*, México, El Colegio de México.
- Ziccardi, Alicia, 2003, "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. XII, núm. 3, segundo semestre, pp. 323-350.