

# **Papeles de la Vida Institucional, 4**

---

## **Notas sobre el gobierno municipal en México: El papel de los gobiernos locales en el desarrollo territorial**

José de J. Sosa L.  
Divip, A.C.



**Guadalajara, Jalisco septiembre de 2011.**

---

## Notas sobre el gobierno municipal en México: El papel de los gobiernos locales en el desarrollo territorial\*

José de J. Sosa L.

### Un largo trayecto de cambios y reformas en el trabajo gubernamental: pautas para entender los nuevos desafíos de la descentralización

Al iniciarse el segundo quinquenio 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 socio-económicos característicos del paso de siglo. 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<sup>1</sup>.

### Los cambios en el entorno: de la gobernabilidad nacional a la gobernación local

Tras varios lustros de amplia discusión académica y política, asistimos a la conformación de un momento histórico en el que se da por concluido un periodo de reformas al gobierno y se inicia otro en el que el “nuevo orden institucional” establecido por tales reformas debe comenzar a dar frutos. Este nuevo orden, definido como una nueva *gobernanza*, se sustenta y legitima en la aplicación generalizada de

---

\* Texto de la ponencia presentada en el *Seminario-Taller sobre Desarrollo Territorial*, organizado por el CEDUA y la SEDESOL en El Colegio de México los días 17 y 18 de septiembre de 2007.

<sup>1</sup>- Fundació Pi i Sunyer (1999), *El futur dels ajuntaments, vuit visions*; p. 8

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<sup>2</sup>.

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-<sup>3</sup>.

De esta manera, las reformas administrativas surgidas del paso de la búsqueda de la *gobernabilidad* a la conformación de la nueva *gobernanza*<sup>4</sup> buscaron dos objetivos esenciales. De un lado, reducir la distancia entre las demandas sociales y las respuestas públicas (mediante una administración pública pro-eficientista) y, de otro, proteger el patrimonio público (*res publica*) de una privatización rapaz (la dominada por los buscadores de rentas “rent-seekers”).<sup>5</sup>

Aunque la literatura académica ha dado al término gobernanza una diversidad de significados, para nuestros propósitos la idea esencial es que el gobierno deja de ser el actor autónomo y autoritario que era. Por el contrario, ahora se concibe al sector público como dependiente del privado de diversas maneras, y las políticas públicas se elaboran e implementan, en gran parte, mediante la interacción de los actores públicos y privados. Como ocurrió con el caso de la

---

2.- M.C. Pardo, “Prólogo”, en M.C. Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México, El Colegio de México, 2004; p. 11.

3.- L. C. Bresser P. (1999), “Managerial public administration: strategy and structure for a new State”, en Luis C. Bresser P. and P. Spink, *Reforming the State: Managerial public administration in Latin America*. Colorado, Lynne Rienner; pp. 1-14.

4.- M.C. Pardo, *op.cit.*

5.- L. C. Bresser, *loc. cit.*

## Papeles de la Vida Institucional, 4

---

NAP [Nueva Administración Pública], a menudo la práctica deja muy atrás a la teoría, por lo que los estudiosos se han visto en dificultades para identificar y conceptualizar la variedad de relaciones que han surgido a partir de esto.<sup>6</sup>

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 substituidas 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 falto de adecuación al momento histórico presente<sup>7</sup>.

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<sup>8</sup>. En palabras de la 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.”*<sup>9</sup>

Coincidiendo con esta postura, la nueva responsabilidad del sector público se entiende como la integración de cuatro áreas de actuación principales (véase cuadro 1). Consecuentemente, las funciones públicas –definidas como un todo para el sector público- se desglosan como un continuo que va del núcleo estratégico, inevitablemente ubicado en las instancias nacionales o centrales de gobierno; hacia la conformación de redes cada vez más amplias ubicadas más y más cerca de los

---

<sup>6</sup>- B. Guy Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública”, en M.C. Pardo (comp.), De la administración pública a la gobernanza. México, El Colegio de México, 2004; p. 72.

<sup>7</sup>- D. Grimshaw, S. Vincent & H. Willmott (2002), “Going privately: partnership and outsourcing in UK public services”, en Public Administration; vol. 80, no. 3; p. 1 y ss.

<sup>8</sup>- El rol de las universidades y centros académicos locales, nacionales o internacionales (PNUD), más aumento y concentración de niveles educativos (concentrados en ONG), sumado al aumento del consumo de información (mejor informados), son crisol de nuevas condiciones en los municipios. Sería el caso de programas de Ordenamiento Ecológico territorial y la confluencia de programas federales y estatales de diferente índole (SEMARNAT, CBM-M).

<sup>9</sup>- OCDE (1998), Simposi ministerial sobre el futur dels serveis públics. Barcelona, Diputació de Barcelona, (Papers de formació municipal, no. 46 mayo 1998); p. 10.

## Papeles de la Vida Institucional, 4

---

gobiernos locales, en las que el rasgo principal es la incorporación de otros actores gubernamentales y no gubernamentales. En todos los casos, las funciones implican, en menor o mayor grado<sup>10</sup>:

- La participación de instancias distintas a las jurídica o estatutariamente definidas,
- Un control más estricto de la actuación de los funcionarios públicos,
- Regímenes amplios de rendición de cuentas,
- La búsqueda permanente de mejores formas de gestión, incorporando medidas específicas de eficiencia y eficacia.

**Cuadro 1: Las nuevas funciones públicas en la era de la gobernanza**

<p>NÚCLEO ESTRATÉGICO</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Elaboración y aplicación de leyes y políticas públicas para todas las arenas</li><li>- Vigilancia de la aplicación de leyes y políticas públicas para todas las arenas</li></ul>	<p>RED DE ACTIVIDADES NO EXCLUSIVAS</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Educación, salud y servicios sociales</li><li>- Infraestructura, desarrollo económico, integración territorial</li><li>- Gestión ambiental y de recursos naturales</li></ul>
<p>NÚCLEO DE ACTIVIDADES EXCLUSIVAS</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Fuerzas armadas</li><li>- Diplomacia y relaciones exteriores</li><li>- Seguridad interna (cuerpos de seguridad)</li><li>- Política fiscal, económica y monetaria</li><li>- Política comercial y aduanera</li></ul>	<p>RED DE PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL MERCADO Y LA SOCIEDAD</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Producción de bienes comercializables (con o sin ánimo de lucro)</li><li>- Oferta de servicios al productor y al consumidor</li><li>- Gestión de redes de comunicación, información y conocimiento</li></ul>

*Fuente:* elaboración propia a partir de M.C. Pardo, *loc. cit.*; Luis C. Bresser, *op. cit.*; y B. Guy Peters, *loc. cit.*

De esta manera, las relaciones formales e informales entre actores gubernamentales y no gubernamentales, dentro y fuera del sector público, han tendido a variar de forma tal que, las pretensiones conceptuales planteadas durante los años ochenta<sup>11</sup> para

---

<sup>10</sup>.- B. Guy Peters, *loc. cit.*; pp. 85-93.

<sup>11</sup>.- Me refiero a los diversos textos y autores que, partiendo del análisis que sobre la evolución del federalismo estadounidense hizo Deil S. Wright, propusieron el abandono de nociones de jerarquía

sustituir la noción de “jerarquía” por la de “redes”, se han vuelto realidad. 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 positivos y negativos, favorables y desfavorables a la cooperación<sup>12</sup>.

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 con respecto al pasado dominado por el gobierno central y los actores centrales reside en que los gobiernos locales encaran dos desafíos propios y específicos de los nuevos tiempos: de 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 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.

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 se manifiestan e impactan principalmente el entorno inmediato del gobierno, aumentándose significativamente la sensibilidad política y social respecto a 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.

---

intergubernamental para ser sustituidas por conceptos de trabajo en red y trabajo cooperativo. Sobre el trabajo de Wright, véase Wright, Deil S. “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos”, en *Revista de Estudios Políticos*; no. (1978); pp. 5-28.

<sup>12</sup>.- Vincent Grimshaw & Willmott, art.cit.; pp. 483-485. La necesidad de cooperar en los proyectos de manejo de basura o de comprender las ventajas de imitar al vecino, quien apoyó a ONGs para ser asesorado en la solución de problemas. Véase también Navarrete y León, 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<sup>13</sup> 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” (véase el cuadro 1), 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” en el cuadro 1) 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 al hablar de los entornos municipales<sup>14</sup>, 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. Desde otra perspectiva, esta dimensión territorial –o las necesidades que crea en términos de garantizar la solución de los problemas públicos- es la clave para explicar la aparición de fenómenos y situaciones de cooperación y de formación de alianzas<sup>15</sup>.

### **Evolución de la situación de los municipios de México**

Son de sobra conocidos los rasgos de elevado centralismo que caracterizaron el desarrollo económico de México hasta 1980<sup>16</sup>. 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. Los aspectos no considerados en estos

---

<sup>13</sup>.- Véase Yvan Breton y Agnès Blais (2007). “Los paradigmas de la descentralización a nivel mundial”. Versión electrónica. 8 p.

<sup>14</sup>.- *Loc. Cit.*

<sup>15</sup>.- Véase lo planteado por S. Graf, *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.”

<sup>16</sup>.- Véase nuestra discusión del tema en J. Sosa y C. León (2006), “Municipios costeros y capacidades de gobierno: posibilidades para el cambio institucional y el desarrollo sustentable”, en Moreno-Casasola, P., E. Peresbarbosa, A. Travieso Bello (eds.), Estrategia para el Manejo Costero Integral. El Enfoque Municipal. Veracruz, Instituto de Ecología AC-CONANP. Volumen 3; pp. 949-968.

argumentos son aquellos que limitaron el desarrollo del resto de las regiones y localidades no favorecidas por las decisiones centralizadoras. Tal es el caso de las partes Sur y Suroeste, con excepción de los polos de desarrollo operados por la industria petrolera en algunos estados y la totalidad de los litorales y costas (con excepción de los polos de desarrollo turísticos dirigidos por el gobierno federal y de algunos puertos diseñados a partir de las necesidades planteadas por el comercio internacional: Salina Cruz, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, etc.).

De la misma forma, el desarrollo de las capacidades gubernamentales y la conformación de políticas públicas avanzadas se concentraron en algunos sectores y niveles. Al gobierno federal y a sus principales organismos descentralizados (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, FONATUR, etc.) correspondieron, así, los mayores recursos y las mayores capacidades para establecer una estrategia de desarrollo.<sup>17</sup> 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 municipios 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 los años cincuenta; fueron los espacios no considerados por las políticas de infraestructura (con excepción quizás del programa de electrificación impulsado desde los años setenta); y finalmente fueron las regiones que no recibieron inversión pública o privada para la industrialización en sus diferentes fases. 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.

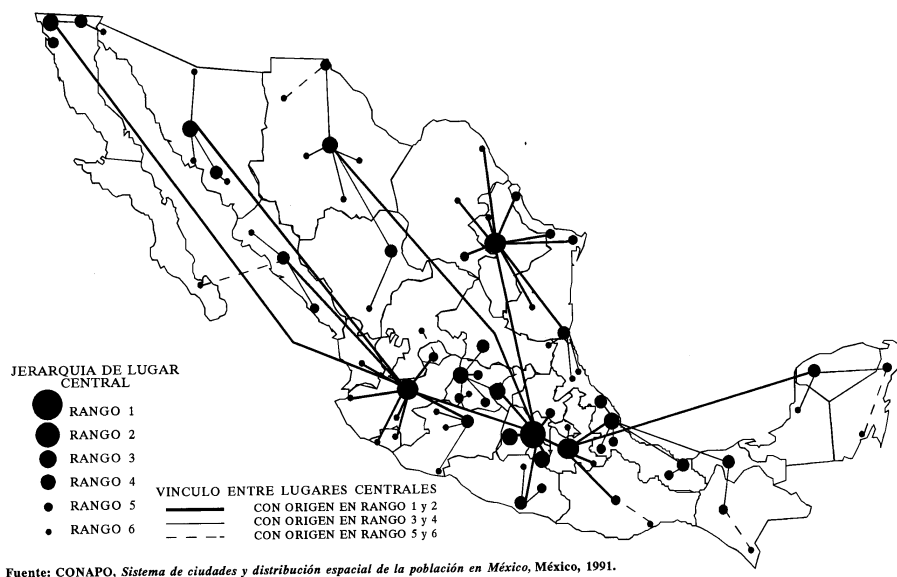
---

<sup>17</sup>- M. del Carmen Pardo (1994), La modernización administrativa de México. México, El Colegio de México- INAP. 177 pp.



Las dos tendencias anteriores 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. Una caracterización muy general de este patrón se muestra en el mapa 1.

**Mapa 1. Sistema de ciudades de México: Estructura urbana, jerarquía y vínculos**



Fuente: Consejo Nacional de Población. Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México. México, CONAPO, 1991. 142 pp.

Por lo que se refiere a los gobiernos de los municipios rurales y semi-urbanos del país, la situación que prevaleció hasta los años ochenta se puede caracterizar como de escaso desarrollo institucional derivado de los procesos negativos de exclusión, centralización y especialización regional antes señalados. Esto no quiere decir que estos gobiernos carecieran de otros elementos de carácter político y social que les dotaran de capacidades específicas para la atención de las demandas y necesidades de su población y territorio. Siguiendo la clasificación de municipios elaborada por el entonces Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1993), la mayoría de los gobiernos ubicados en municipios rurales y semi-urbanos 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

## Papeles de la Vida Institucional, 4

---

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.

Toda esta situación comenzó a modificarse profundamente a partir de los años ochenta, 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. Hay que recordar que fueron un municipio y un estado los primeros en dar el cambio o transición del PRI, cuando en Ensenada, ganó Ernesto Rufo -1986-, quien a su vez fue el primer gobernador de oposición en 1989.

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 conformación de nuevas reglas que posibilitan la articulación de discursos ideológicos y de estrategias de desarrollo basadas principalmente en las condiciones locales y territoriales más inmediatas. Es decir, la democratización ha permitido revalorar los espacios locales y regionales como ámbitos de discusión política auténtica y como escenarios en los que la acción del gobierno se explica y justifica por sí sola, tanto en términos de los objetivos que se propone alcanzar, como en el uso de los recursos que son necesarios para alcanzarlos.

Del complejo entramado de nuevas definiciones que ha surgido a lo largo de este período de democratización, destacan cuatro vertientes fundamentales que están afectando en forma particular las capacidades de los gobiernos municipales respecto a su inserción en la nueva Gobernanza:

- a) 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;

- b) 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;
- c) 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);
- d) 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<sup>18</sup>.

Debe destacarse que, aún cuando estas tendencias han venido a fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales, en la mayoría de los casos las formas que han adoptado no contemplan adecuadamente las diferencias que existen entre regiones y municipios; en términos del tamaño de su población, su extensión territorial, su complejidad ambiental, su grado de urbanización y las características específicas de sus sistemas gubernamentales. Sin embargo, tales omisiones han sido compensadas y, en algunos casos, superadas por el surgimiento nuevos esquemas de negociación y alianzas intergubernamentales<sup>19</sup>. En ello, los estados y municipios con mayores niveles de desarrollo económico aprovecharon más rápidamente los beneficios de la descentralización; en tanto que el resto se ha visto sometido a importantes ajustes en sus estructuras gubernamentales, que no siempre resultan en la adopción plena de las facultades y los recursos involucrados en la descentralización. No obstante, hay perspectivas de una generalización de esfuerzos y un creciente interés entre las autoridades locales por aprovechar las ventajas del asociacionismo municipal.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup>.- John Scott (2004), "La descentralización, el gasto social y la pobreza en México", en *Gestión y Política Pública*; vol. XIII, no. 3 (segundo semestre de 2004); pp. 785-831.

<sup>19</sup>.- Estela Sotelo, (2006), "Los nuevos protagonistas: relaciones intergubernamentales e involucramiento de organizaciones sociales en la prestación de servicios públicos municipales. El caso de los sistemas de tratamiento de aguas en San Luis Potosí."

<sup>20</sup>.- La 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

Las reformas constitucionales aprobadas en 1999 al Art. 115, que les confirieron la facultad para asociarse para prestar más eficazmente los servicios públicos, constituyeron una oportunidad para que los municipios pudieran asumir un rol más activo en la resolución de los problemas del desarrollo territorial. El así llamado “asociacionismo municipal” o “intermunicipalidad”<sup>21</sup> parece estar adquiriendo rasgos de ejemplo a seguir para atender agendas complejas que trascienden administraciones en un contexto de alternancia política. 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 gobernanza permite una coordinación intergubernamental en diferentes niveles, contar con instrumentos innovadores de políticas públicas y asegurar la transversalidad, crear una cultura de la sustentabilidad, y contar con una ciudadanía más activa y participativa. Las Alianzas Intermunicipales son una de las alternativas de experimentación institucional más sólidas, si bien no son la única. Su aparente atractivo reside en que ofrecen 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<sup>22</sup> ofrecen algunas lecciones. Estas lecciones derivan justamente de la propia adecuación y transformación de las funciones públicas en los contextos municipales y regionales.

---

al resto de las agendas o espacios territoriales (por ejemplo fronterizos o turísticos). Ver <http://www.anmco.org/>

<sup>21</sup>.- Ady P. Carrera Hernández, (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, 18 al 21 de octubre de 2005. 11 p.

<sup>22</sup>.- Los casos se describen ampliamente en Graf M., Sergio; Eduardo Santana, Salvador Garcia, Luis Manuel Martinez, J. José Llamas, Leyla Wynter, Tania Román (2006), “Gobernanza para el desarrollo regional sustentable en el contexto de manejo de cuencas iniciativa intermunicipal para la gestión de la cuenca del Río Ayuquila”. Documento presentado en el Foro Mundial del Agua en marzo del 2006; y en C. León, S. Graf y J. Sosa (2007), “Alianzas intermunicipales en México: alternativas y ejemplos para la descentralización”, en Yvan Breton y Agnès Blais (eds.), Procesos de gestión ambiental y descentralización en el manejo ambiental. (En prensa)

## Papeles de la Vida Institucional, 4

---

El ámbito en el que esta situación de cambio se ha expresado con mayor claridad es el de la gestión pública municipal. En este caso, el uso de nuevos modelos de gestión pública ha estado condicionado por la existencia previa de estructuras administrativas sólidas<sup>23</sup>, las cuales sólo se presentan –como se ha sugerido– en gobiernos de municipios urbanos o metropolitanos, o cuya estructura productiva es de tipo industrial o de servicios. La así denominada “Gerencia Pública Municipal”<sup>24</sup>, si bien limitada a los municipios señalados, conforma hoy en día una sólida tendencia de cambio gubernamental que enfatiza el uso de técnicas modernas para la planeación y gestión de sistemas y recursos (planeación estratégica, gestión moderna de recursos humanos, sistemas “justo a tiempo” para la administración de servicios, reingeniería organizativa, certificación de unidades mediante normas del tipo ISO, etc.). 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<sup>25</sup>.

Por último, y como es ampliamente sabido, la democratización de la sociedad mexicana trajo consigo la irrupción de la sociedad civil en la definición de los asuntos públicos. Este hecho se ha configurado, sobre todo, como el fin del monopolio de políticos y funcionarios públicos sobre la definición de los asuntos de interés general y su inserción en las agendas de gobiernos y partidos. Así, no sólo ha sido posible ampliar o mejorar la definición de problemas tradicionales como la salud, la educación o la seguridad pública; sino que también se han abierto amplios cauces para la discusión y eventual atención de problemas hasta hace poco no considerados fundamentales, como los derechos de las minorías, la protección del medio ambiente y la igualación territorial de las condiciones de vida.

El peso creciente de estas tres vertientes, y su paulatina interacción e integración en los debates públicos y en la atribución de responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno, está dando lugar a una situación en la que los ciudadanos tienden a poner una mayor atención en el trabajo gubernamental, al tiempo que plantean un cúmulo también mayor de demandas y necesidades que esperan sean satisfechas. Para los gobiernos municipales estas presiones son

---

<sup>23</sup>.- Secretaría de Desarrollo Social (2005), “Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004”. México, SEDESOL. 60 páginas.

<sup>24</sup>.- Enrique Cabrero (1999), *Gerencia pública municipal*; *apud*.

<sup>25</sup>.- Enrique Cabrero, (2004) “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México”, en *Gestión y Política Pública*; vol. XIII, no. 3 (segundo semestre de 2004); pp. 735-784.

particularmente agudas. Por una parte, el hecho de que estos gobiernos hayan sido los primeros espacios de la democracia condiciona las posibles estrategias que los líderes locales pueden llevar a cabo, al no poder plantear alternativas distintas a las electoralmente más exitosas, o dicho en otros términos, a las “socialmente más sentidas”.

Por otra, aunque el proceso de descentralización fiscal ya ha alcanzado la totalidad de los municipios mexicanos, fundamentalmente a través de los recursos del Ramo 33, siguen existiendo importantes diferencias en cuanto a las capacidades de atención de los distintos aparatos públicos municipales y a las propias condiciones que presentan las economías locales<sup>26</sup>. De ahí que sea necesario establecer claramente las condiciones concretas que se dan en las diferentes regiones y municipios del país. En el caso de los municipios de menor tamaño –como los costeros o de montaña-, es fundamental entender su posición relativa al resto del país, así como los retos particulares que enfrentan y que no se presentan en otros puntos del territorio nacional<sup>27</sup>. Esta discusión se desarrolla en el siguiente apartado.

### El desarrollo territorial y los gobiernos municipales en México

Una de las formas más pertinentes para definir el estado que guardan las capacidades institucionales de gobierno entre los municipios mexicanos es relacionar tales capacidades con los procesos de desarrollo territorial. 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, etc.-. 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<sup>28</sup>.

El principio del siglo XXI se ha definido como un periodo en el que las variables territoriales han adquirido un peso fundamental en la explicación de los fenómenos de desarrollo económico y social en general. En el caso mexicano, la dimensión territorial

---

<sup>26</sup>.- Sedesol, *loc.cit.*

<sup>27</sup>.- Este tema es abordado con más detalle en C. León y J. Sosa (2006), “Atributos del desarrollo Costero en México: ¿derrotero sin rumbo?”, en Moreno-Casasola, P., E. Peresbarbosa, A. Travieso Bello (eds.), Estrategia para el Manejo Costero Integral. El Enfoque Municipal. Veracruz, Instituto de Ecología AC-CONANP. Volumen 3. pp. 921-947

<sup>28</sup>.- Sergio Boisier (2004), “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”, en Revista eure. Vol. XXX, no. 90 (septiembre de 2004); pp. 27-40.

dominante es la urbanización y, particularmente, la formación de zonas metropolitanas. Así, una parte importante de las iniciativas públicas y privadas de desarrollo han centrado sus objetivos y recursos en una o varias de las más de medio centenar de zonas metropolitanas que han sido oficialmente definidas<sup>29</sup>.

Siguiendo a Luis Jaime Sobrino, a Gerardo Esquivel, a Boris Graizbord y a Guillermo Aguilar<sup>30</sup>, el desarrollo territorial contemporáneo de México se entiende fundamentalmente por los procesos de migración, vinculación a los flujos de comercio internacional, a la competitividad de las ciudades y a los eslabonamientos e interacciones que generan los mecanismos de planeación promovidos por los gobiernos.

Como resulta obvio suponer, y tal y como se ha demostrado en diversos estudios, existe una relación casi directamente proporcional entre la existencia y peso de una economía metropolitana y la existencia y desarrollo continuo de elevadas capacidades en la gestión pública. Siguiendo los hallazgos de Cabrero (2004) y las evidencias generadas por los trabajos de campo de la SEDESOL y El Colegio de la Frontera Norte (2005), en México los gobiernos locales que cuentan con las mayores capacidades para promover estrategias de progreso económico y social tienden a concentrarse en las principales zonas metropolitanas. En contraste, los gobiernos locales cuyas capacidades son más limitadas se ubican en territorios de carácter rural y semiurbano. El cuadro 2 resume el panorama vigente, de acuerdo a las evidencias disponibles.

Al combinar las variables vinculadas al proceso de desarrollo territorial con las que tienen que ver con la evolución de la gestión pública, y que fueron descritas en las páginas precedentes, se tiene un panorama de gran complejidad. Por el lado del desarrollo territorial, las tensiones 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.

---

<sup>29</sup>.- SEDESOL-CONAPO-INEGI (2004), Delimitación de las zonas metropolitanas de México. México, INEGI-SEDESOL-CONAPO.

<sup>30</sup>.- Me refiero a lo planteado por estos investigadores en sus trabajos incluidos en este volumen y que fueron ampliamente discutidos durante el Seminario-Taller de septiembre de 2007. También pueden consultarse sus obras citadas en la bibliografía.

## Papeles de la Vida Institucional, 4

---

**Cuadro 2: Estado de las capacidades institucionales en los gobiernos municipales de México**

Según Enrique Cabrero (2004)	Según Sedesol
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ En el 64% de los municipios del país no existe reglamento interno básico de la administración municipal y en el 22% no está actualizado.</li> <li>○ En casi 80% no hay reglamento de planeación.</li> <li>○ En 52% no hay reglamento de obra pública.</li> <li>○ En 20% no hay un plan de desarrollo.</li> <li>○ En el año 1995, 72% cobraba directamente el predial, en el año 2000, subió a 81%.</li> <li>○ Sólo en el 66% los valores catastrales están actualizados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La calificación promedio otorgada a sus ciudades por parte de los residentes fue apenas aprobatoria (6)</li> <li>○ Pobreza, seguridad y corrupción fueron los principales problemas externados por los residentes.</li> <li>○ La confianza hacia las Entidades Públicas alcanzó una calificación promedio de 2, mientras que el grado de eficiencia de las autoridades se calificó en 3.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ En un 60% 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.</li> <li>○ El 75% reconoce haber recaudado impuestos y derechos. 75% por debajo de lo presupuestado.</li> <li>○ En el 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La calificación global otorgada hacia los servicios públicos de las ciudades fue de 4 en promedio.</li> <li>○ La opinión hacia la situación económica de las ciudades externada por sus residentes fue de 3 en promedio.</li> <li>○ 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.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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.</li> <li>○ La profesionalización es mayor cuanto mayor es el tamaño del municipio: en los municipios grandes, 36% de los funcionarios tiene dos trienios o más en la administración municipal, mientras que en los pequeños sólo el 9%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Empero, la evaluación arroja para todos los casos que el nivel de calidad de vida se ubica en un estrato medio.</li> <li>○ Las principales diferencias entre las ciudades y zonas metropolitanas se localizan dentro de los factores asociados a la Competitividad y la Violencia Social.</li> <li>○ 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.</li> </ul>

*Fuente:* Enrique Cabrero (2004) y Sedesol y El Colegio de la Frontera Norte (2006).



## Papeles de la Vida Institucional, 4

Por el lado de la gestión pública lo que se tiene son iniciativas que buscan, tanto de forma integrada como aislada, la concreción de objetivos en campos como la transparencia, el incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos 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. Por último, pero no menos importante, se encuentran los fenómenos vinculados a objetivos de desregulación o mejora regulatoria. El siguiente gráfico resume estas tensiones y sus potenciales vínculos.

Gráfico 1  
Vínculos entre el desarrollo territorial y la evolución de la gestión pública municipal



Fuente: elaboración propia

Siguiendo lo antes expresado, la definición más concreta del papel de los gobiernos locales en el desarrollo territorial se ubicaría, en buena medida, en la intersección entre los dos procesos señalados. Esto implica que, sin dejar de reconocer que una buena parte de los contextos metropolitanos del país no muestra aún políticas con un enfoque integral, cabe suponer la existencia de puntos de coincidencia o sinergias entre iniciativas públicas diversas, y entre los sectores público, privado y social.

## Papeles de la Vida Institucional, 4

---

En todo caso, es factible considerar que, en los años por venir, el centro de los esfuerzos gubernamentales 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.

La síntesis de estas potenciales combinaciones podría expresarse como tres tendencias de cambio, en los siguientes términos:

Al nivel más bajo de la escala gubernamental, la formulación y aplicación de alianzas intermunicipales podría constituir el medio principal para superar la escasez de recursos y las restricciones legales y territoriales que sufre la mayoría de los gobiernos locales. Su impacto se reflejaría, principal pero no únicamente en la gestión de los servicios públicos y sociales.

En un segundo nivel de decisiones, es factible pensar en la multiplicación de procesos que buscarán identificar y adoptar nuevos perfiles institucionales, más acordes a las condiciones socio-territoriales de cada municipio. De esta manera, cabe esperar el surgimiento y perfeccionamiento continuo de arreglos institucionales para municipios indígenas, rurales, urbanos y metropolitanos.

Al nivel de la discusión intergubernamental, las evidencias disponibles indican que en los próximos años se mantendrán abiertos los procesos de negociación para adecuar la distribución de funciones, recursos y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y entre los actores privados de carácter nacional, regional y local.

### Reflexiones finales

Aún cuando se reconoce que los cambios provocados por la globalización de las economías y las sociedades son una característica general de nuestro tiempo, es necesario destacar también que los efectos específicos a cada lugar pueden mostrar una amplia gama que hace pensar en sociedades y territorios más o menos “globalizados”. Lo mismo puede decirse de la forma en que las adaptaciones de tipo institucional han afectado las relaciones entre los gobiernos de todo tipo y sus poblaciones. Como se ha discutido en este trabajo, las tendencias de cambio hacia la descentralización no han discurrido de forma igual para todos los gobiernos locales.

Se tiene, entonces, un panorama de diversidad de arreglos político-institucionales en los que aparecen y desaparecen continuamente esfuerzos de coordinación y control<sup>31</sup>.

Si bien el gobierno federal y los órdenes estatales han hecho esfuerzos importantes para contener el deterioro ambiental y armonizar las necesidades del desarrollo sustentable (agropecuario, pesquero, industrial, urbano, minero, forestal etc.), las políticas públicas implementadas por estos niveles son insuficientes, por lo que es necesario el involucramiento de los gobiernos municipales en la solución de estos problemas. De esta manera, se ha otorgado a este orden de gobierno, nuevas atribuciones y competencias en aspectos de gestión ambiental, planeación del uso del suelo y de los propios recursos naturales. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos locales tienen limitantes institucionales para asumir estas nuevas funciones. Los municipios enfrentan problemas que involucran espacios más amplios que su propio territorio, como es el manejo de una cuenca o de los litorales (afectados por las corrientes y procesos marinos extraterritoriales); 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.

Conforme a la propuesta del cuadro 1 (ver página 5), se pueden explorar algunas de las lecciones a partir de las ideas ofrecidas. En primer lugar, por lo que se refiere al desempeño de las funciones públicas definidas como del núcleo estratégico, la reciente evolución de la gestión pública municipal aporta evidencias de cómo se pueden articular en contextos territoriales específicos las actuaciones de órganos nacionales y de naturaleza jurisdiccional y legal. La lección no es menor, sobre todo si se toma en cuenta que dichos órganos tienden a definir en muchos casos sus funciones como atemporales (es decir, no limitadas a un periodo específico) y sin efectos territoriales limitados (o definidos como aplicables a todos los territorios).

En segundo lugar, en el caso de las funciones definidas como “Red de actividades no exclusivas” (cuadrante superior derecho en el 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

---

<sup>31</sup>.- Véase lo planteado por Enrique Cabrero (2004) y por los resultados de la encuesta a municipios de Sedesol (2005), ambas citadas en la bibliografía.

## Papeles de la Vida Institucional, 4

---

capital participativo o de empoderamiento de los ciudadanos y sus organizaciones. Este puede ser el caso, 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 o ambientales<sup>32</sup>.

Finalmente, los temas discutidos aquí aportan elementos de adecuación y ampliación de las funciones públicas relativas a la producción de bienes y servicios para el mercado y la sociedad (cuadrante inferior derecho en el cuadro 1) con un sentido amplio y apropiado a la idea de globalización. En muchos contextos municipales se tiene por un bien intangible a la salud de los ecosistemas de montaña y costero, con sus diversos componentes. Al ser definidos justamente como bienes se contribuye en muchos sentidos a la idea de ciudadanía global y de contribuciones generales a la estabilidad planetaria. Todo ello complementado por las redes emergentes de comunicación e intercambio de información que se presentan en ambos casos. Se reconoce también al paisaje como un servicio o espacio de recreación pública y cultural.

Aunque la evidencia disponible hasta ahora no puede ser considerada suficiente para asumir que las alianzas intermunicipales serán la forma dominante de asociacionismo en el futuro cercano, ello no es obstáculo para destacar su potencial articulador. No debe perderse de vista que este tipo de experiencias dista mucho de haberse agotado. De ahí que parezca conveniente insistir en su estudio y observación más detallada y su comparación con otras experiencias nacionales e internacionales.

---

<sup>32</sup>.- Estela I. Sotelo (2006), "Los nuevos protagonistas: relaciones intergubernamentales e involucramiento de organizaciones sociales en la prestación de servicios públicos municipales. El caso de los sistemas de tratamiento de aguas en San Luis Potosí".

### Referencias utilizadas

- Bresser P., L.C., (1999) "Managerial public administration: strategy and structure for a new State", en Luis C. Bresser P. and P. Spink, Reforming the State: Managerial public administration in Latin America. Colorado, Lynne Rienner; pp. 1-14.
- Cantón, Patricio y Luis Hoyo (2003), "Animadores sociales: una estrategia incluyente para el desarrollo comunitario", en Revista de Administración Pública, Vol. 38, no. 3 (septiembre-diciembre); pp. 155-161.
- Cabrero, Enrique (1999). Gestión pública municipal. México, CIDE- M.A. Porrúa, 320 pp.
- Cabrero, Enrique (2004), "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México", en Gestión y Política Pública; vol. XIII, no. 3 (segundo semestre de 2004); pp. 735-784.
- Carrera Hernández, Ady P. (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, 18 al 21 de octubre de 2005. 11 p.
- Esquivel, Gerardo y Miguel Messmacher (2002), "Sources of regional (non) convergence in Mexico", disponible en:  
[http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/1daa46103229123885256831005ce0eb/8a4f6909d96ac03085256c3d0073ac63/\\$FILE/EsquivelConvergence.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/1daa46103229123885256831005ce0eb/8a4f6909d96ac03085256c3d0073ac63/$FILE/EsquivelConvergence.pdf)
- Fundació Carles Pi i Sunyer (1999), El futur dels ajuntaments, vuit visions. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, setembre 1999; (Punt de vista, 3) 38 pp.
- Graf M., Sergio; Eduardo Santana, Salvador Garcia, Luis Manuel Martinez, J. José Llamas, Leyla Wynter, Tania Román. "Gobernanza para el desarrollo regional sustentable en el contexto de manejo de cuencas iniciativa intermunicipal para la gestión de la cuenca del Río Ayuquila". Documento presentado en el Foro Mundial del Agua en marzo del 2006.
- Graf Montero, Sergio; Eduardo Santana, Castellón, Luis Manuel Martínez Rivera, Salvador García Ruvalcaba and Juan José Llamas. 2006. "Collaborative governance for sustainable water resources management: the experience of the Inter-municipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River

## Papeles de la Vida Institucional, 4

---

- Basin, Mexico”, en Environment & Urbanization. International Institute for Environment and Development (IIED). Vol. 18(2): 297-313.
- Graizbord, Boris y Judith Zubieta (cords.) (2006), Distribución territorial de la población, estrategias de política. México, El Colegio de México. 170 pp.
- Grimshaw, D.; S. Vincent y H. Willmott (2002), “Going privately: partnership and outsourcing in UK public services”, en Public Administration; vol. 80, no. 3; pp. 475-502.
- Hernández Morales, Elías (2003), “La participación social en la agenda ambiental municipal”, en Revista de Administración Pública, Vol. 38, no. 3 (septiembre-diciembre); pp. 141-154.
- León, C. y J. Sosa (2006), “Atributos del desarrollo Costero en México: ¿derrotero sin rumbo?”, en Moreno-Casasola, P., E. Peresbarbosa, A. Travieso Bello (eds.), Estrategia para el Manejo Costero Integral. El Enfoque Municipal. Veracruz, Instituto de Ecología AC-CONANP. Volumen 3. pp. 921-947.
- México. Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1983), Gobierno y administración pública municipal en México. México, Secretaría de Gobernación; 255 pp.
- Navarrete, M. y C. León. (2005). “El Manejo de residuos sólidos municipales en México y la participación del Banco Mundial”, en Comercio Exterior; Vol. 55, no. 4; pp. 348-361.
- OCDE (1998), Simposi ministerial sobre el futur dels serveis públics. Barcelona, Diputació de Barcelona, (Papers de formació municipal, no. 46 maig 1998); 34 pp.
- Pardo, María del Carmen (1994), La modernización administrativa de México. México, El Colegio de México- INAP. 177 pp.
- Pardo, María del Carmen (compiladora) (2004), De la administración pública a la gobernanza. México, El Colegio de México, 210 pp.
- Peters, B. Guy (2004), “Cambios en la naturaleza de la administración pública”, en M.C. Pardo (comp.), De la administración pública a la gobernanza. México, El Colegio de México; pp. 72-96.
- Scott, John (2004), “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, en Gestión y Política Pública; vol. XIII, no. 3 (segundo semestre de 2004); pp. 785-831.

- Secretaría de Desarrollo Social y Colegio de la Frontera Norte (2006), "Encuesta sobre calidad de vida, competitividad y violencia social". Tijuana, SEDESOL-COLEF. 21 láminas.
- Secretaría de Desarrollo Social (2005), "Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004". México, SEDESOL. 60 páginas.
- Secretaría de Desarrollo Social y Colegio de la Frontera Norte (2005), "Estudio para la evaluación de impactos del Programa Hábitat en 40 ciudades del sistema urbano mexicano." Tijuana, SEDESOL Colef. 61 pp.
- SEMARNAT/Corredor Biológico Mesoamericano/Niños y Crías, A.C. Convocatoria 2006. Consultoría. CBM-M. "Fortalecimiento de una alianza intermunicipal para el manejo sustentable de los recursos naturales en el Corredor Costa Norte de Yucatán". Reporte Final.
- Sobrino, Luis Jaime (2003), Competitividad de las ciudades en México. México, El Colegio de México. 619 pp.
- Sosa, J. y C. León, (2006), "Municipios costeros y capacidades de gobierno: posibilidades para el cambio institucional y el desarrollo sustentable", en Moreno-Casasola, P., E. Peresbarbosa, A. Travieso Bello (eds.), Estrategia para el Manejo Costero Integral. El Enfoque Municipal. Veracruz, Instituto de Ecología AC-CONANP. Volumen 3. pp. 949-968.
- Sotelo, Estela I. (2006), "Los nuevos protagonistas: relaciones intergubernamentales e involucramiento de organizaciones sociales en la prestación de servicios públicos municipales. El caso de los sistemas de tratamiento de aguas en San Luis Potosí", en J. Sosa (ed.), Política pública y participación social: visiones alternativas. México, Divip-CESGAP-UNAM; pp. 63-92.
- Varese, Carmen (2006), Consumo y sociedad: aspectos legales de las relaciones de consumo. Manual para la formación de formadores. Santiago de Chile, Consumers Internacional; 64 pp.

### **Colección Papeles de la Vida Institucional**

(Disponibles gratuitamente en <http://www.divip.org.mx>)

**1) “La construcción de servicios civiles”, por Mauricio I. Dussauge L.**

**2) “Modelo de Estatuto del Servicio Institucional de Carrera”, por DIVIP, AC**

**3) “La integración monetaria como conclusión del TLCAN”, por Elías R. Hernández M.**

**4) “Notas sobre el gobierno municipal en México”, por José Sosa L.**



### **Acerca de Desarrollo Institucional de la Vida Pública A.C.**

DIVIP es una Organización No Gubernamental fundada en abril de 1999 por un grupo de profesionales y académicos dedicados a asuntos públicos, economía y desarrollo social. Su propósito fundamental es llevar a cabo actividades de investigación, capacitación y asesoría profesional que coadyuven a la mejora permanente del desempeño de los funcionarios y las organizaciones públicas de México.

DIVIP busca apoyar a los gobernantes y servidores públicos mediante la divulgación de conocimientos teóricos y prácticos, para que puedan elaborar con mayor precisión su visión de futuro, diseñar estrategias innovadoras y realizar los cambios de fondo que exige hoy la tarea de gobernar. En otras palabras, elevar la calidad de las decisiones e incrementar el rendimiento de las organizaciones públicas.