



PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

## **EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES DE COOPERACION ENTRE GOBIERNOS MUNICIPALES Y ACTORES ECONÓMICOS PARA EL DESARROLLO LOCAL EN MEXICO**

Tesis que para obtener el grado de  
Doctor en Ciencias Políticas y Sociales  
con Orientación en Administración Pública

Presenta

**Isela Esmeralda Orihuela Jurado**

Comité tutor:

Alicia Ziccardi Contigiani (ISS)

Edgar Ortiz Calisto (FCPyS)

Héctor Ávila Sánchez (CRIM)

Sinodales:

Enrique Cabrero Mendoza (CIDE)

Roberto Moreno Espinoza (UAEM)

Marzo 2012



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# Índice

Índice de Cuadros	5
Índice de Gráficas	6
Introducción	7
<b>CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO</b>	<b>20</b>
1.1 Ciudades y desarrollo económico	22
1.1.1 Las ciudades en la globalización	22
1.1.2 Del gobierno de Estado al gobierno urbano	25
1.1.3 Urbanización y evolución económica	27
1.1.4 Competitividad urbana	30
1.1.5 Gobierno urbano	32
1.1.6 Gobernanza, territorio y políticas públicas	35
1.2. El gobierno local	38
1.2.1 Antecedentes sobre gobierno local	38
1.2.2. Relación con el gobierno central y los sectores privado y social	40
1.2.3. Etapas de crecimiento económico	43
1.3. Relaciones público-privadas	46
1.3.1 Definición y tipo de relaciones público-privados	47
1.3.2 La cooperación público-privada como elemento del desarrollo local	50
1.3.3 Elementos para estudiar las relaciones público-privadas	53
1.4 Paradigmas de las relaciones público-privadas	54
1.4.1 Teoría de las élites	55
1.4.2 Pluralismo	57
1.4.3 Corporativismo	58
1.4.4 Teoría de la máquina del crecimiento	59
1.4.5 Teoría de regímenes	61
<b>CAPÍTULO 2. DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN LAS CIUDADES DE MÉXICO</b>	<b>64</b>
2.1 El municipio en México	65
2.1.1 Características y funciones de los gobiernos municipales	66
2.1.2 Sobre la definición de desarrollo municipal	67
2.1.3 Problemática en los gobiernos municipales	70
2.1.4 El nuevo papel del municipio en México	73
2.2 La competitividad de las ciudades en México	78
2.2.1 Las ciudades con competitividad alta	80
2.2.2 Las ciudades con competitividad media y baja	85
2.3 Iniciativas de Desarrollo Económico Local en México	93
2.3.1 Características de las iniciativas de desarrollo económico local	94

2.3.2 Categorías del desarrollo económico local	96
2.3.3 Desarrollo económico local y competitividad en México	104
<b>CAPÍTULO 3. POLÍTICAS NACIONALES DE INCIDENCIA LOCAL</b>	<b>108</b>
3.1 Antecedentes al período de estudio	108
3.2 Evolución económica y política	111
3.2.1 Apertura comercial: 1988-1993	111
3.2.2 Desaceleración económica: 1997-2000	115
3.2.3 Reducción de las exportaciones: 1998-2006	118
3.3 Relaciones fiscales intergubernamentales	121
3.3.1 Reformas fiscales: 1990-1994	122
3.3.2 Programa de descentralización: 1995-1997	123
3.3.3 Ampliación de transferencias: 1998-2006	124
3.3.4 Evolución del ingreso municipal	125
3.4 Política urbana en México	128
3.4.1 Relegación de la planeación: 1988-1994	128
3.4.2 Concentración metropolitana: 1995-1999	129
3.4.3 Inexperiencia en la planeación: 2000-2006	131
3.5 Interrelación de los factores del contexto nacional	132
<b>CAPÍTULO 4. CONTEXTOS LOCALES DE LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADAS: LOS CASOS DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO Y LEÓN, GUANAJUATO</b>	<b>137</b>
4.1 Antecedentes sobre los empresarios en México	139
4.2 Sistema urbano nacional	142
4.3. Selección de casos y periodo de estudio	145
4.4 Modelo de análisis: dimensiones, indicadores y variables	150
4.4.1 Dimensiones del análisis	151
4.4.2 Indicadores y variables para el análisis	153
4.5 Fuentes de información	154
4.6 Toluca: ¿un contexto de inercia nacional?	156
4.6.1 Antecedentes	156
4.6.2. Grupos empresariales y organizaciones importantes	157
4.6.3 Dinámica económica local	160
4.6.4 Perfil de los gobernantes	162
4.6.5 Ambiente político prevaleciente	164
4.6.6 Relaciones de cooperación público-privada	167
4.6.7 Factores locales para la formación de relaciones público-privadas	174
4.7 León: un contexto de especialización local	177
4.7.1 Antecedentes	177
4.7.2 Grupos empresariales y organizaciones importantes	179
4.7.3 Dinámica económica local	181
4.7.4 Perfil de los gobernantes	185
4.7.5 Ambiente político prevaleciente	188

4.7.6 Relaciones de cooperación público-privadas	191
4.7.7 Factores locales para la formación de relaciones público-privadas	198
CAPÍTULO 5. ANÁLISIS COMPARATIVO: ALCANCES Y LIMITACIONES PARA EL DESARROLLO LOCAL	202
5.1 Categorías de análisis del contexto nacional y local	203
5.2 Relaciones público-privadas durante el crecimiento económico: 1988-1994	208
5.3 Relaciones público-privadas durante la crisis económica: 1994-2000	211
5.4 Relaciones público-privadas durante el estancamiento económico: 2000-2006	214
CONCLUSIONES	217
Bibliografía	227

## Índice de Cuadros

Cuadro 1.1 Actores que intervienen en el desarrollo urbano	41
Cuadro 1.2 Tipos de estructuras socio-económicas	44
Cuadro 1.3 Modelos de desarrollo local	45
Cuadro 1.4. Elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local	50
Cuadro 2.1 Ciudades con alta competitividad en México, 2007	81
Cuadro 2.2 Ciudades con competitividad media y baja en México, 2007	86
Cuadro 2.3 Municipios activos en desarrollo económico local, 2009	97
Cuadro 2.4 Municipios semi-activos en desarrollo económico local, 2009	98
Cuadro 2.5 Municipios restrictivos en desarrollo económico, 2009	100
Cuadro 2.6 Municipios inactivos en desarrollo económico, 2009	101
Cuadro 2.7 Categorías de desarrollo económico local en México	103
Cuadro 2.8 Relación entre competitividad y desarrollo económico en municipios de México	105
Cuadro 3.1 Categorías de análisis para el contexto nacional	132
Cuadro 3.2 El contexto nacional de incidencia local en México, 1990-2006	135
Cuadro 4.1. Dimensiones, indicadores y variables para analizar los casos de estudio	152
Cuadro 4.2 Población y tasa de crecimiento en Toluca, Estado de México, 1990-2010	156
Cuadro 4.3 Población y tasa de crecimiento en León, Guanajuato, 1990-2010	177
Cuadro 5.1 Categorías que definen el contexto nacional	202
Cuadro 5.2 Dimensiones y categorías que definen el contexto local de las relaciones público-privadas en México	204
Cuadro 5.3 El contexto nacional y local de las relaciones de cooperación público-privadas en Toluca y León, 1989-2006	206

## Índice de Gráficas

Gráfica 2.1 Comparativo de perfiles de competitividad en Monterrey, Chihuahua y Ciudad de México, 2007	80
Gráfica 2.2 Comparativo de perfiles de competitividad en Manzanillo, Chilpancingo y Chetumal, 2007	87
Gráfica 3.1 Distribución del gasto por nivel de gobierno, 1990-2006	125
Gráfica 3.2 Proporción de ingresos propios, participaciones y aportaciones en el ingreso municipal, 1998-2006	126
Gráfica 4.1 Distribución de la población ocupada por sector de actividad en Toluca, 1999-2009	160
Gráfica 4.2 Distribución de la producción bruta total por sector de actividad en Toluca, 1999-2009	161
Gráfica 4.3 Distribución de la población ocupada por sector de actividad en León, 1999-2009	182
Gráfica 4.4 Distribución de la producción bruta total por sector de actividad en León, 1999-2009	183

## **Introducción**

Los municipios en México se caracterizan por su heterogeneidad en términos geográficos, demográficos, económicos y de bienestar social. En 2010 había en el país 2 456 municipios, de los cuales en 115 se concentraba la mitad de la población total, en 65 se generaba la mitad del producto interno bruto del país y 120 contenían un índice de marginación muy bajo.

Una gran parte de los gobiernos municipales carecen de los elementos necesarios para promover mejores condiciones de vida a su población residente, debido a las siguientes limitaciones: i) niveles reducidos de eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones sustantivas y adjetivas, así como carencia de instrumentos para su evaluación y seguimiento; ii) centralización del sistema financiero, que impide contar con recursos propios suficientes; iii) bajos niveles de profesionalización e incorporación de capital humano en las estructuras de gobierno; iv) limitada adopción de procesos administrativos innovadores, y v) baja capacidad de intercomunicación con la población y limitaciones para permitir la participación social en la toma de decisiones (Cabrerero, 1995 y 1996; Ziccardi, 1995).

En respuesta a esta situación, algunos gobiernos municipales del país, principalmente de grandes ciudades o de ciudades intermedias, están llevando a cabo mejoras en los procesos administrativos, uso de recursos tecnológicos, incorporación de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y establecimiento de relaciones con actores económicos y sociales para la formulación e implementación de políticas públicas. México es un país cada vez más urbano, por lo que las acciones de los gobiernos municipales que se lleven a cabo en las principales ciudades del país tendrá efecto en el desarrollo económico nacional. Pero no se debe perder de vista que la mayor velocidad en la innovación de los gobiernos locales en ciudades grandes e intermedias repercute en mayores niveles de heterogeneidad entre éstas y el resto de municipalidades del país – pequeñas ciudades y comunidades rurales.

En esta investigación se pretende estudiar las relaciones de cooperación entre el gobierno municipal y los actores privados, relaciones público-privadas<sup>1</sup>, para el fomento y la promoción de la actividad económica de la ciudad. Con ello se estará en posibilidades de explorar bajo qué condiciones se forman dichas relaciones, qué tipo de éstas se han desarrollado y cuál es su evolución en ciudades de México<sup>2</sup>. Para lograr lo anterior se seleccionan dos casos de estudio, Toluca,

---

<sup>1</sup> En este trabajo se entenderá por cooperación, relación o asociación público-privada a los esfuerzos, formales o informales, de colaboración entre el sector público y el privado para la consecución de objetivos comunes que contribuyan al desarrollo local.

<sup>2</sup> A lo largo del documento se habla sobre ciudades, gobiernos locales o municipales y municipios, las tres acepciones se refieren al mismo espacio de estudio, en donde la delimitación político-administrativa es el municipio, la entidad que gobierna es el gobierno local o municipal y las relaciones público-privadas suceden en las ciudades.

estado de México, y León, Guanajuato, los cuales permiten conocer las relaciones desarrolladas, sus alcances y limitaciones.

Pero estas relaciones de cooperación deben ser analizadas a través de las características del contexto local, es decir la estructura y evolución demográfica, económica, social y política de la ciudad, elementos en donde se insertan dichas relaciones entre actores públicos y privados, así como por las oportunidades y limitaciones que impone el escenario nacional, desde el punto de vista de la formulación e implementación de políticas públicas federales de corte sectorial con incidencia directa en el territorio.

### ***Justificación***

El papel cada vez más preponderante de las ciudades en el desarrollo económico contemporáneo está mostrando que las políticas que se llevan a cabo en ellas incide favorablemente en su evolución, inserción en la economía global y posicionamiento en la red mundial de ciudades. Existen cambios en términos económicos, políticos y territoriales que están produciendo nuevos patrones en el desarrollo urbano. Las grandes ciudades, que tuvieron un cierto declive durante la década de los ochenta, ahora están experimentando procesos de reurbanización, menor descentralización, cambio territorial y neoconcentración de actividades económicas (Chesire, 2006; Bruzar, et.al., 2007). Por otro lado, algunas ciudades intermedias han ido mejorando su presencia y posicionamiento en la jerarquía

urbana de los sistemas nacionales de ciudades (Aguilar, et.al, 1997; Geyer y Kontuly, 1993).

Uno de los resultados de la globalización ha sido la redefinición de las funciones de los gobiernos centrales, o nacionales, y la apropiación de otras funciones por parte de los gobiernos subnacionales y locales (Moulaert, 2005; Wolf y Gertler, 2004). Los gobiernos de las grandes ciudades y de las ciudades intermedias se están convirtiendo en activos promotores de la actividad económica local, y para ello han ido acumulando capital humano, tecnología, infraestructura, recursos financieros y formulación de planes estratégicos (Boschken, 2008; Taylor, 2005; Uduku, 2009). Las ciudades están formando una estructura global de relaciones y competitividad internacional, proceso que se ha generado principalmente en Europa y Estados Unidos, pero que poco a poco ha ido permeando al resto de la red mundial de ciudades. Dentro de las tendencias actuales de la urbanización en el mundo, las ciudades no sólo son aglomeraciones de población y actividades, sino también centros de desarrollo económico y de interrelación de actores (Bertinelli y Strobl, 2008; Brenner, 1999).

Dentro de las funciones apropiadas por los gobiernos locales aparecen las relaciones público-privadas, es decir las relaciones de cooperación entre gobiernos locales y empresarios para llevar a cabo acciones conjuntas de beneficio mutuo. Ante las limitantes económicas y legislativas a las que se enfrentan los gobiernos municipales, algunos de ellos han iniciado propuestas alternativas que aportan mejoras y contribuyen al desarrollo municipal. Conocer

estos intentos se vuelve, entonces, un tema relevante en el estudio de las políticas públicas urbanas, ya que permitirán entender bajo qué condiciones se pueden realizar estas propuestas, tanto del contexto nacional como del local, qué tipo de relaciones de cooperación pueden encontrarse en las ciudades de México y qué resultados se han logrado.

### ***Objetivos***

El objetivo general de esta investigación consiste en estudiar las relaciones de cooperación público-privadas para el desarrollo económico que se han llevado a cabo en dos ciudades de México. Estas relaciones de cooperación se han realizado como acciones alternativas a las tareas básicas constitucionales de los gobiernos municipales, e insertas en el contexto demográfico, económico, social y político de la ciudad y en las políticas públicas federales con impacto territorial.

El periodo de estudio comprende de 1990 a 2006, temporalidad que permitirá analizar la evolución en el tiempo de las relaciones de cooperación público-privadas para el desarrollo económico local, el tipo de cooperación realizada, los resultados obtenidos y los alcances y limitaciones de dichas asociaciones para el desarrollo local de México.

Para alcanzar el objetivo general se tienen los siguientes objetivos específicos:

- Explicar el papel de las ciudades en el desarrollo económico
- Analizar la evolución económica de las ciudades en México

- Estudiar las condiciones del contexto nacional bajo las cuales se escenifican las relaciones de cooperación público-privadas para el desarrollo económico local.
- Analizar, por medio de dos casos de estudio, las condiciones demográficas, económicas, sociales y políticas que explican la formación y desarrollo de relaciones de cooperación público-privadas para el desarrollo económico local, e identificar su tipo y duración.
- Interrelacionar los contextos nacional y local con el tipo de relaciones de cooperación desarrolladas.
- Identificar los resultados obtenidos de las relaciones de cooperación público-privadas para el desarrollo económico en las ciudades de estudio.

### ***Hipótesis de investigación***

Las relaciones de cooperación público-privadas para el desarrollo económico local en las ciudades de México se basan en las condiciones de crisis económica nacional y cambios en el sistema político del país, pero sus resultados y permanencia están determinados por el contexto local, específicamente por la dinámica económica local, el perfil de los gobernantes, el ambiente político prevaleciente, la relación con los empresarios locales y la existencia de iniciativas de promoción económica por parte de los gobiernos.

## ***Metodología de la investigación***

Para cumplir con los objetivos planteados, el diseño metodológico de la investigación incluye las siguientes cuestiones fundamentales: la primera de ellas es la necesidad de ver más allá de lo local, es decir, que si bien el desarrollo local tiene su propia dinámica económica, socio-demográfica y política, no se encuentra ajeno a los sucesos que se dan al exterior, en este caso en el contexto nacional. Por ello, en esta investigación se pretende llevar a cabo un estudio más comprensivo de los factores que pueden estar dando pauta a la formación de relaciones público-privadas, tomando en cuenta un ámbito más amplio.

En segundo lugar, si bien el estudio de un espectro más amplio abre las posibilidades de encontrar mayores elementos de análisis para entender las relaciones público-privadas, es necesario considerar la situación de las relaciones intergubernamentales en México, ya que los gobiernos locales están supeditados en gran medida a las decisiones centrales; en este mismo sentido, es necesario conocer cómo se ha comportado esta influencia del gobierno central a través de la política fiscal y cómo se ha definido la política urbana del país de acuerdo a los parámetros económicos y políticos por los que ha atravesado la nación.

En tercer lugar, se hace patente la necesidad de realizar un estudio que incluya diversos enfoques para analizar la formación, resultados y permanencia de las relaciones público-privadas en México. Se tomará en cuenta entonces que estas relaciones forman parte de las alternativas de desarrollo económico local, en

donde dadas las limitantes, principalmente en cuanto a recursos, se tornan en intentos que pueden surgir bajo determinadas circunstancias.

Las condiciones específicas de los gobiernos locales en México, en donde la desigualdad y las diferencias en cuanto a niveles de urbanización, actividad económica y apertura hacia la participación de los sectores económico y social, están presentes, hace que resulte relevante estudiar si bajo estas diferencias es posible considerar a las relaciones público-privadas como alternativas viables de desarrollo local.

El proceso metodológico se dividió en tres partes. En la primera se llevó a cabo el estudio del entorno nacional. El contexto nacional se estudió bajo dos enfoques, el primero se divide en dos secciones. La primera comprende el estudio de las ciudades tomando como base su nivel de competitividad en relación al resto de las ciudades del país. Las características económicas, urbanas, socio-demográficas e institucionales derivadas del análisis de competitividad permitieron conocer de manera puntual los rasgos distintivos de cada ciudad y sus características en comparación con otras ciudades. La información para esta parte se derivó del Índice de Competitividad de Ciudades de México, realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y en cuya elaboración participó la autora de esta tesis. En la segunda sección, se realizó un ejercicio para categorizar a las ciudades de acuerdo a las iniciativas de desarrollo económico local, se trató de analizar el tipo de injerencia que tienen los gobiernos municipales con relación al tema del desarrollo económico. La información para este apartado se obtuvo de la

Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 de INEGI.

El segundo enfoque del contexto nacional corresponde al estudio de las políticas nacionales que impactan el desarrollo local. Se escogieron tres políticas: económica, fiscal y urbana. La razón de seleccionar estas políticas deriva de la revisión teórica realizada en este trabajo y específicamente de la teoría de regímenes, en donde con base en estudios realizados, se determina que son las principales tres áreas que afectan directamente el desarrollo local; asimismo se tomó en cuenta la propuesta de esta teoría para esquematizar el contexto nacional con los periodos de estudio. La información necesaria para esta parte de la investigación se obtuvo de fuentes bibliográficas, informes presidenciales y programas nacionales de desarrollo urbano y de coordinación fiscal.

En la segunda parte del trabajo se utilizaron dos casos de estudio como herramienta de análisis para estudiar las relaciones de cooperación público-privadas para el desarrollo económico local. La selección de casos de estudio tomó en cuenta tres tipos de criterios: i) los mencionados en el marco teórico acerca de la existencia de relaciones público-privadas y que son la tradición de cooperación con el gobierno, comunidad local de negocios, organizaciones empresariales y existencia de alguna ventaja económica que la diferencie de otras ciudades; ii) la importancia de las ciudades en el sistema urbano nacional y en términos de producción económica, y iii) su categoría de desarrollo económico

local, lo cual se derivó del ejercicio sobre categorización del desarrollo económico local en las ciudades de México, realizado en el capítulo 2.

La implementación del diseño metodológico en los casos de estudio se llevó a cabo con el uso de fuentes bibliográficas, hemerográficas y de documentos oficiales del gobierno municipal, como fuentes secundarias se utilizaron los resultados de 25 entrevistas semi-estructuradas realizadas a miembros del sector público y del privado que participaron en alguna relación de cooperación público-privada. Con estas entrevistas se conocieron las percepciones sobre los motivos, ventajas, desventajas y resultados de tales relaciones de cooperación.

La tercera parte corresponde al análisis comparativo de los casos de estudio, los cuales conforman el análisis del contexto local de la investigación, con los resultados derivados del estudio del contexto nacional, es decir, de las políticas económica, fiscal y urbana provenientes del gobierno federal. Este tipo de análisis se ha llevado a cabo en estudios que utilizan la teoría de regímenes y que han analizado las relaciones público-privadas en otros países del mundo, principalmente en estados Unidos y en Europa.

### ***Estructura de la investigación***

El Capítulo 1 consiste en la revisión de literatura acerca del papel que juegan las ciudades en el desarrollo económico de sus países, cómo se ha ido transformando

las relaciones entre las ciudades mismas y con los agentes que intervienen en el desarrollo local; cómo los gobiernos locales están inmersos en esta dinámica y las acciones alternativas que están desarrollando, así como las principales teorías que han retomado el estudio de las relaciones público-privadas y que ayudan a entender el desarrollo de la cooperación público-privada a lo largo del tiempo.

El Capítulo 2 trata sobre el desarrollo económico en las ciudades de México. Comienza por una revisión de las principales características del municipio en México en cuanto a funciones y principales problemas. Posteriormente, se realiza un análisis de las condiciones de competitividad en las ciudades del país, para conocer cómo se encuentran ubicadas dentro del contexto nacional en este tema que está estrechamente ligado con el desarrollo económico local. Asimismo, se construye un modelo para explorar específicamente el tema de las iniciativas de desarrollo económico local, donde se insertan las relaciones público-privadas, en las ciudades mexicanas.

En el Capítulo 3 se exponen las políticas nacionales que inciden en el desarrollo municipal de México y que enmarcan la actuación de los gobiernos locales en cuanto a su relación con los empresarios locales y el comportamiento de su economía. Se toman en cuenta tres tipos de políticas: económica, fiscal y urbana. El contexto nacional aquí desarrollado es una parte básica para el análisis del contexto de las ciudades estudiadas y que permite después interrelacionar los factores bajo los cuales se llevan a cabo las relaciones de cooperación público-privadas.

En Capítulo 4 se estudian las relaciones público-privadas en las ciudades de estudio a través de dos casos: León y Toluca. Se analizan las dimensiones del contexto local bajo las cuales se desarrollan las relaciones de cooperación, particularmente en cuanto a estructura económica, perfil de los gobernantes, ambiente político prevaleciente y relación con los empresarios. Se complementa la investigación con algunas entrevistas tanto a los participantes del sector público como a los del sector privado para conocer sus experiencias en dichas relaciones.

En el Capítulo 5 se realiza un análisis comparativo de las ciudades de estudio para conocer el tipo de relaciones de cooperación público-privadas en México ante diversos contextos socio-económicos y políticos en el nivel municipal, pero enmarcadas en un mismo contexto de condiciones de política nacional. Este análisis pretende encontrar elementos que permitan ampliar el espectro de conocimiento sobre la cooperación público-privada en México y observar los resultados alcanzados para el desarrollo municipal en el país.

En la parte de conclusiones se realiza el análisis comprehensivo de los capítulos de la tesis, el tema de la investigación, los resultados obtenidos y la metodología utilizada. Se concluye que las relaciones público-privadas, a pesar de estar contenidas en un mismo contexto nacional para los municipios del país, se desarrollan dependiendo en gran medida de las condiciones locales, las cuales son principalmente apoyadas por periodos de alternancia política; perfil de los gobernantes; dinámica económica del municipio y el nivel de acercamiento entre

gobierno y empresarios. Si bien son todavía pocos los intentos en la materia, sus posibilidades de actuación y desarrollo en el ámbito local han sido posibles y han presentado ventajas para los municipios involucrados.

## **CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO**

Los gobiernos locales son partícipes de los cambios económicos, políticos y sociales que acontecen tanto a nivel nacional como internacional. En algunos países, principalmente en Europa y Estados Unidos, gozan realmente de autonomía y son capaces de tomar sus propias decisiones y de manejar sus recursos; en otros en cambio, y Latinoamérica es un ejemplo de ello, están subordinados a niveles superiores de gobiernos, en donde sus capacidades de actuación y toma de decisiones son verdaderamente limitadas.

Entre los principales temas de discusión sobre los cambios que han sucedido a nivel internacional se encuentran la globalización, la competitividad urbana y la gobernanza. La globalización ha sido un proceso en donde el desarrollo de los países no puede tomarse en cuenta de forma independiente sino que depende de sus relaciones con el exterior. En este proceso intervienen aspectos como el avance y uso de tecnologías de la información y comunicación; la innovación en los procesos tecnológicos; la inversión en investigación y desarrollo y el establecimiento de relaciones entre el gobierno y los diversos sectores de la sociedad.

Los espacios territoriales en donde estos cambios se aprecian de manera más clara son las ciudades. Es en las ciudades en donde se encuentra la

infraestructura, servicios, organizaciones e instituciones, a través de los cuales puede impulsarse el desarrollo económico. Sin embargo, la participación de cada una de ellas es diferenciada, es decir, cuentan con niveles de competitividad diversos. La competitividad es un término que se ha utilizado para conocer la posición de las ciudades en contexto nacional e internacional.

Se ha reconocido que para alcanzar mayores niveles de competitividad sólo es importante avanzar en el aspecto económico sino que la interrelación entre los diferentes actores de la sociedad para participar en los asuntos gubernamentales es de gran relevancia. La gobernanza trata sobre este tema, en donde la participación ciudadana es un elemento clave en los procesos de democracia de los países y sus ciudades y a su vez es un aspecto considerado como esencial para lograr mejores niveles de atención a través de gobiernos más transparentes y comprometidos con sus habitantes.

El presente capítulo tiene el objetivo de presentar las principales tendencias de los gobiernos locales derivadas de la globalización, así como enmarcar las relaciones entre el gobierno local y los diversos sectores de la sociedad, para posteriormente identificar el tipo de relaciones que existen con el sector privado específicamente. Se introduce el tema de la competitividad urbana y de la gobernanza para resaltar el papel de los gobiernos locales en ambos aspectos y para resaltar la importancia de las relaciones entre el gobierno y sociedad.

## **1.1 Ciudades y desarrollo económico**

De acuerdo a la creciente importancia de las ciudades en términos económicos, sociales y políticos, esta sección pretende identificar y explicar cómo las ciudades están tomando parte en el contexto económico mundial. Esta parte se divide en dos: la primera explica el proceso de globalización y sus principales características, con el objeto de situar a las ciudades en el contexto global, y la segunda trata de la relación entre las ciudades y el desarrollo económico a partir de tres temas: urbanización, competitividad y gestión urbana.

### ***1.1.1 Las ciudades en la globalización***

La globalización ha tenido importantes repercusiones en el crecimiento económico de las naciones y las ciudades. De acuerdo con Budd (1998), la globalización es un paso adelante en las etapas del capitalismo, en donde las fuerzas productivas y la división espacial del trabajo se han reestructurado; este paso se ha caracterizado por lo siguiente: i) existe una mayor presencia de transacciones internacionales con relación a las nacionales; ii) las fronteras nacionales no constituyen límites para los flujos de bienes y servicios; iii) hay una organización jerárquica en la división sectorial y espacial de las actividades; y iv) la producción se ha descentralizado por la flexibilidad del proceso productivo, la adopción de innovaciones tecnológicas, la movilidad del capital y el desarrollo de las telecomunicaciones.

Las ciudades son los espacios en donde las características y los impactos de la globalización han sido más evidentes. Gordon (1999) menciona que la globalización, junto con el progreso en la tecnología de la información y el cambio estructural, han modificado los patrones de competencia urbana. Esto se muestra en el cambio radical en la jerarquía de las ciudades, en donde las ventajas competitivas, más que las comparativas, son ahora los atributos de las áreas urbanas para mejorar sus nichos de mercado y atraer y retener inversiones, personal capacitado y recursos públicos.

De acuerdo con Dicken (1998), la globalización se puede definir con el proceso producido por la interacción entre el estado y las corporaciones multinacionales, en un contexto de cambio tecnológico continuo y desarrollo desigual. Esto no sólo implica la internacionalización o cruce de fronteras, sino también una integración funcional. Por lo tanto, se da un cambio cuantitativo pero también cualitativo.

En la globalización, los productos, servicios y cultura son trasladados a una esfera internacional (McCarney, 1996; Brenner, 1999), en donde se involucran tres áreas principales (Allen and Massey, 1995): i) la económica, para la nueva organización de empresas y servicios en una escala internacional; ii) la cultural, por la adopción de estilos de vida y patrones de consumo, y iii) la política, relacionada con el cambio en la función del gobierno para regular y controlar esas tendencias. En una perspectiva muy parecida, Waters (1995) sostiene

que en la esfera económica han ocurrido arreglos necesarios para los procesos desde la producción hasta el consumo; la política se ha basado en las relaciones de poder, y la cultural ha implicado que en las relaciones sociales se expresen e intercambien símbolos relacionados con creencias y valores.

Algunas de estas tendencias de la globalización pueden resumirse de la siguiente manera (Farazmand, 1999): i) acumulación de las fuerzas de la oferta; ii) búsqueda de nuevos mercados; iii) uso de producción global en lugar de nacional; iv) transformación de la vida económica y social; v) expansión de corporaciones transnacionales; vi) uso de innovaciones tecnológicas, y vii) promoción de capital desde los gobiernos alrededor del mundo. Estas tendencias están presentes en la interdependencia de la economía en todo el mundo, los cambios en el poder económico entre las naciones y la creciente importancia de los sectores financiero y de servicios (Goldsmith, 1993).

La globalización ha influenciado la participación de los gobiernos locales en la economía, ya que en ellos recae un mayor involucramiento en la atracción de inversiones productivas. Pero también se han desarrollado otros niveles de autoridad, como el supranacional, siendo ejemplos la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Cuenca del Pacífico. Esta investigación se abocará al estudio de los gobiernos locales.

### ***1.1.2 Del gobierno de Estado al gobierno urbano***

Los gobiernos nacionales han cambiado su función que desempeñaban años atrás, en donde solían ser las guía para los gobiernos locales; en la globalización, la promoción del crecimiento económico no es responsabilidad exclusiva del gobierno nacional, sino cada vez de manera más creciente de los gobiernos locales. Las ciudades han retomado su papel rector en el devenir económico nacional, posición que habían delegado a los modelos de Estado nacional benefactor, ya que cuentan con el personal, tecnología, conocimiento y recursos financieros necesarios para lograrlo.

Este patrón está formando una estructura global de relaciones de competitividad internacional (Mega, 1996; Uduku, 1999; Lyman, 1992; Bertinelli y Strobl, 2007). El proceso está tomando lugar en algunas ciudades del mundo, principalmente en Europa, Estados Unidos y el sureste asiático, así como con la emergencia de otras ciudades en países en desarrollo como Brasil, China o India.

Algunos estudiosos opinan que los cambios que la globalización implica que el gobierno local se involucre en el contexto internacional y que esto produzca preocupación para los gobiernos centrales (Hewitt, 1999). Por ejemplo, las ciudades que ahora tienen un rol en el ámbito internacional pueden tener objetivos particulares que no necesariamente coincidan con las prioridades nacionales; puede generar que en un mismo país haya opiniones divergentes y que no solo una represente a la nación; y que el gobierno local no siempre

tenga ni el personal ni los recursos e información suficiente para enfrentar la internacionalización.

El reconocimiento de los gobiernos locales con una creciente autonomía, comparada con los gobiernos nacionales, ha propiciado la idea de que hay una disminución de las capacidades de los gobiernos centrales o aún más, que no existen las naciones como espacios geográficos. Se argumenta que la actividad económica de la ciudad se ha estado separando de la nacional. Según Lever (1999) a esto se le ha llamado un proceso de desligamiento (delinking), en donde las ciudades no necesariamente van en la misma dirección que las naciones.

Desde otro punto de vista, los cambios provocados por la globalización no tienen nada que ver con la pérdida de la dimensión territorial. Las formas inmóviles de organización (regulaciones) y las múltiples escalas geográficas muestran la presencia de las naciones y sus límites nacionales, es sólo que hay una reestructuración de las ciudades y los estados llamado proceso de reterritorialización (Brenner, 1999), o aseguramiento de nuevos espacios económicos (Kresl, 1998; Kresl y Singh, 1999).

Ambos argumentos son importantes. El desarrollo económico ha llevado a la delegación de funciones desde el contexto nacional hacia el local, el cual tal vez no fue planeado pero resultó necesario por la globalización. Sin embargo, como lo muestra la realidad, los dos niveles todavía tienen diferentes tareas

que pueden ser complementarias y utilizadas para el beneficio de las naciones. Tanto el gobierno nacional como el local se pueden afectar o impulsar el uno al otro.

Las crecientes demandas económicas y políticas en los gobiernos locales y la participación en acciones a favor del desarrollo están mostrando nuevos patrones de organización entre y al interior de las ciudades en el proceso de globalización. De acuerdo con Clarke (1993) hay un nuevo localismo que está produciendo no sólo retos sino también dificultades en las nuevas responsabilidades para los gobiernos locales.

### ***1.1.3 Urbanización y evolución económica***

En la globalización también hay tendencias sobre la urbanización, las ciudades ya no son sólo aglomeraciones de personas y actividades, sino centros de desarrollo económico (Savitch, 1998; Chesire, 2006; Buzar, et.al., 2007). Desde una perspectiva global, las ciudades pueden clasificarse como alfa, beta o gama, dependiendo de su provisión de servicios en el mundo corporativo (Beaverstock y Taylor, 1999). O desde el punto de vista regional, en Europa pueden ser metrópolis, europolos, eurociudades o ciudades pequeñas de acuerdo a sus diferentes grados de concentración de funciones internacionales (Meijer, 1993). En un nivel más específico la Ciudad de México puede considerarse como consolidada en el sistema urbano nacional, mientras que las ciudades fronterizas se están especializando en la industria exportadora.

De acuerdo a los patrones de desarrollo urbano, la posición de las naciones en el mundo globalizado determina el tipo de urbanización (Lyman, 1992). Por lo tanto, es importante identificar las características del desarrollo urbano, la forma en que participan en la economía global (competitividad), y las implicaciones para el desarrollo local (gestión urbana).

El desarrollo urbano puede entender como el proceso de evolución en la formación de áreas urbanas. El desarrollo de las ciudades se ha dividido en varias etapas dependiendo de los cambios en la población, tasas de crecimiento y actividades económicas. Generalmente, en términos económicos, las etapas del crecimiento urbano se han definido de acuerdo a los cambios sucedidos desde una economía basada en la agricultura hacia una basada en la industria y después en los servicios, con todas las implicaciones esto conlleva.

Los principales cambios económicos, demográficos y territoriales pueden ser identificados a través de las etapas de desarrollo urbano (Van de Berg and Klaasen, 1987):

- Urbanización: cuando la ciudad central crece en población, la economía cambia de actividades agrícolas a industriales y se experimenta la migración del campo a la ciudad.
- Suburbanización: cuando se congestiona el centro, la gente tiende a moverse hacia los suburbios, en donde encuentran mayores oportunidades

de encontrar espacios abiertos, por ello la población en el centro decrece y crece en los suburbios.

- Desurbanización: cuando tanto el centro como la periferia pierden población y la población en su conjunto decrece. En esta etapa, la gente encuentra mejores niveles de vida en ciudades pequeñas. A este proceso también se le llama contra-urbanización o menor descentralización (Cheshire, 1995).
- Reurbanización: cuando hay intentos para mejorar y renovar los espacios urbanos con el objeto de retener a la población en el centro. La población crece nuevamente pero no al nivel de la primera etapa.

Tan pronto como las ciudades experimentan estos cambios y se desarrollan también aparecen algunos problemas. Las grandes ciudades tienen más diversidad en servicios y ofrecen mayores oportunidades de sistemas de transporte y comunicaciones, lo cual crea un desarrollo desigual en detrimento de las ciudades pequeñas. El crecimiento también genera un proceso selectivo que siempre beneficia a las mismas ciudades mientras que otras se quedan rezagadas (Guérin-Pace, 1995).

Se dice entonces que entre los aspectos negativos de las ciudades se encuentran la pobreza, desempleo, sobrepoblación, disparidades sociales, inequidad en el ingreso y contaminación. Aunque también tienen sus ventajas como el desarrollo tecnológico, mayores oportunidades de educación superior, economías de escala y aglomeración para las actividades económicas, servicios especializados y en telecomunicaciones y transporte.

El desarrollo urbano, por lo tanto, no sólo tiene que ver con la dimensión cuantitativa, en términos de concentración de población y actividades en las áreas urbanas, sino que también se relaciona con la parte cualitativa, lo que implica el análisis de los niveles de urbanización y la calidad de vida de sus habitantes. Los gobiernos locales han tenido que adaptarse a los cambios constantes en la economía mundial y transformación social para poder ofrecer mejores opciones de desarrollo económico y social.

El proceso de desarrollo urbano no sólo muestra cambios en la economía local y población sino que genera un patrón de competencia entre las ciudades de un mismo país y también con el exterior. Por ello, las diversas etapas en que se encuentra el desarrollo de la ciudad y los factores que pueden mejorar su desempeño pueden generar mejores posiciones que otras a nivel nacional y global. Esto implica una evolución tanto en el sistema económico como en la política pública. Pero, ¿qué es competitividad? la siguiente sección trata de este tema.

#### ***1.1.4 Competitividad urbana***

Este concepto ha sido objeto de discusión durante los últimos años y fue inicialmente utilizado en el ámbito de las empresas, dentro y entre países (Porter, 1991,1993). En la era de la globalización, las ciudades ha tomado un papel importante en el desarrollo económico de sus países y esto ha generado diversos

patrones de crecimiento entre ellas, en donde algunas han alcanzado mejores niveles que otras.

La competitividad urbana puede entenderse como la capacidad de las ciudades para usar sus ventajas económicas y participar en la economía nacional o internacional con el objeto de generar mayor productividad que otras ciudades, atraer y retener inversiones productivas y posicionarse mejor en la esfera global. Esta capacidad es el resultado de la interacción entre diversos sectores de la economía pero también tiene que ver con la calidad de vida de sus habitantes, así como del desempeño del gobierno local.

De acuerdo con Gordon (1999), hay cuatro aspectos principales que diferencian a las ciudades en un sistema urbano: la jerarquía, la división funcional del trabajo, y sus nexos con otras ciudades. La existencia de estos factores define el lugar de las ciudades en el contexto nacional y global, las debilidades y fortalezas de los sistemas; los atributos del lugar para atraer inversión, y el nivel de integración económica.

Además, la etapa de desarrollo urbano también muestra un cierto grado de competitividad (van de Berg and Braun, 1999). En la primera sólo hay interacciones intra-municipales. En la segunda, la competencia es inter-municipal, entre el centro y los suburbios. Y en la tercera, hay un sistema

interdependiente en donde la competencia no sólo se da con los suburbios sino también con otras ciudades.

Las políticas de los gobiernos locales pueden afectar o beneficiar la competitividad de las ciudades en relación a los planes de uso de suelo, regulaciones, financiamiento a actividades económicas y culturales, impuestos y cargos (Begg, 1999).

Algunas reflexiones pueden derivarse de esto. Primero, la competitividad es una forma de promover el desempeño económico y las políticas sociales en las ciudades. Segundo, no todas las ciudades están preparadas o cuentan con los recursos suficientes para recibir o atraer inversiones productivas, lo cual puede limitar su desarrollo y propiciar desigualdades. Y tercero, los gobiernos también necesitan contar con políticas que permitan alcanzar los objetivos de la competitividad, lo cual implica contar con personal, tecnología, conocimiento y recursos financieros que permitan promover el desarrollo económico local. El papel de los gobiernos es el que se trata en la siguiente sección.

### ***1.1.5 Gobierno urbano***

El gobierno urbano puede definirse como el grupo de oficinas y actores que participan en la gestión y administración pública de las áreas urbanas. Sus tareas básicas son la provisión de servicios, regulación del orden público, planeación y coordinación del desarrollo.

En la áreas urbanas en donde los cambios producidos por el desarrollo económico son más visibles y hay diversos patrones de intervención pública dependiendo de los recursos (información, monetarios, personal, comunicación y tecnología) disponibles en cada ciudad, los cuales generan que algunas tengan una mejor posición en la economía nacional y global (Davey, 1996).

Las presiones permanentes impuestas por la economía global han generado que los gobiernos se preocupen más por los niveles de vida de su población y la eficiencia en su funcionamiento para ofrecer mejores condiciones para la atracción de inversiones (Boschken, 2008; Taylor, 2005; Moulaert, et.al, 2005). Los gobiernos pueden reaccionar de diferente manera dependiendo del tipo de arreglos existentes con los diferentes agentes que participan en el espacio urbano, las estructuras de gobierno y las agendas políticas (DiGaetano y Lawless, 1999).

La agenda pública también es importante, ya que su selección implica no sólo la obtención de información acerca de los problemas más urgentes sino que la información recabada sea la correcta, que sea manejada por las personas indicadas y que se lleve a cabo en el tiempo adecuado (Amara, 1990). Sin embargo, también puede suceder que como ahora los gobiernos son más pragmáticos, se respondan más a las oportunidades que al seguimiento de las agendas (Fuchs y Koch, 1991).

Otra tarea de los gobiernos es que se trate de introducir innovaciones permanentes para poder seleccionar desde una amplia gama de opciones y que se tenga la capacidad de tomar decisiones para escoger las mejores. Jensen-Butler (1999), menciona que esto se relaciona con la emergencia de gobiernos empresariales que promuevan la eficiencia en donde la política urbana implique innovación, mejoramiento de capital humano, promoción de redes y análisis de riesgo. Sobre esta perspectiva, Cabrero (1995) comenta que la introducción de las nociones de la gestión privada en la esfera pública tienen el objetivo de incluir los principios principales que regulan la organización privada para que los funcionarios públicos se conviertan en gestores y se pueda obtener efectividad en las acciones, evitar pérdidas en tiempo y recursos y trabajar por el bienestar social.

Uno de elementos importantes para la gestión urbana son las relaciones público-privadas, en donde los gobiernos hacen alianzas con el sector privado para trabajar juntos en la consecución de objetivos comunes para el desarrollo local. Batley (1996) argumenta que estas alianzas ayudan a los gobiernos urbanos a cubrir necesidades que de otra manera no podrían realizarse.

El nivel de desarrollo económico es un elemento importante que muestra la desigualdad entre los países. Este es especialmente más visible en los países en desarrollo en donde los recursos son más limitados, lo cual limita también el desempeño de los gobiernos. Los gobiernos locales necesitan tomar decisiones orientadas al beneficio no sólo de su economía sino también de su

población, ofrecer mejores niveles de vida, atraer personal capacitado, invertir en infraestructura, comunicaciones y tecnología. Como menciona Porter (1993), los gobiernos necesitan enfocar sus esfuerzos en la productividad basados en la interrelación entre políticas sociales y económicas. La promoción del desarrollo local parece ser una alternativa viable de los gobiernos urbanos, en donde, por las condiciones específicas de los países emergentes, los gobiernos pueden crear asociaciones con el sector privado o el social para poder cumplir con los requerimientos del desarrollo urbano. Sobre la importancia de los diversos actores en la vida pública, la gobernanza aporta planteamientos fundamentales.

### ***1.1.6 Gobernanza, territorio y políticas públicas***

Los gobiernos han presentado cambios con el fin de mejorar sus capacidades de atención a la población, por lo que sus reformas están encaminadas a incrementar la eficiencia en sus funciones; de acuerdo con Peters (2005) la Nueva Gestión Pública trata precisamente de ello; los gobiernos adoptan técnicas provenientes o utilizadas en el sector privado en donde el gobierno se constituye como el proveedor y sus ciudadanos los clientes.

En los gobiernos contemporáneos se ha hecho latente la necesidad de establecer vínculos más cercanos con la sociedad civil y el sector privado; los instrumentos tradicionales del gobierno para resolver los problemas ya no funcionan, por lo es

necesario buscar otras alternativas (Peters, 2005 y 2010; Mayntz, 1993). Se considera que la participación ciudadana puede ser útil en dos frentes: para el gobierno puede abrir espacios para lograr la aprobación de sus acciones e incrementar la participación electoral, por parte de los gobernados es una fuente de presión para la mejora de la provisión de servicios públicos y la rendición de cuentas.

A esta forma de involucramiento de la sociedad o participación ciudadana se le conoce como gobernanza, empoderamiento o gobierno participativo y se basa en el argumento de que a mayor participación ciudadana mayor eficiencia, confianza y legitimidad (Peters, 2005). El gobierno tiene mejores resultados a través de una participación activa de ciudadanos y no de manera independiente, la cooperación brinda condiciones positivas para gobernar.

Por su parte, Aguilar (2006) argumenta que el nuevo reto de los gobiernos es la gobernación, la reconstrucción de la capacidad de gobernar y la búsqueda de nuevas formas de gobernar. Este autor menciona que la gobernanza es necesaria, ya que es un proceso de gestión descentralizada de donde emergen nuevas formas de implementación política, es propositiva y está en función de redes de toma de decisiones.

La gobernanza es un concepto que se origina de las necesidades cambiantes sociales y económicas, así como de los requerimientos tanto del gobierno por mejorar sus procesos como de la sociedad por recibir mejores servicios y de

participar de manera activa y responsable en el proceso de toma de decisiones. De acuerdo con Aguilar (2006) se trata de una coordinación y concertación en donde el Estado sigue siendo el dirigente pero en donde se ven involucradas relaciones recíprocas entre los actores económicos y sociales que dan como resultado un proceso de gestión descentralizada.

Las instituciones y las formas de organización social articulan la gobernanza. Lo local tiene que ver con la proximidad geográfica, así como con las instituciones porque pueden interactuar con las formas de gobierno. Lo local está inserto en redes entre actores, políticas públicas (Portes, 1998). La gobernanza entonces no representa una estructura jerárquica de decisiones sino que es el resultado de la interacción de los actores participantes a través del intercambio y coordinación; se trata de una multiplicidad de actores en un entramado complejo de redes, en donde los resultados dependen de las interacciones y estas pueden usarse como un instrumento de política (Kooiman, 1993; Kooiman y Vliet, 2000; Natera, 2005).

De acuerdo con Torres y Ramos (2007), las políticas públicas hay que aterrizarlas, por lo que es necesario hablar de gobernanza de los territorios. Lo local es visto como el espacio donde se estructuran las relaciones sociales que facilitan la construcción de instituciones y acuerdos. La coordinación se puede fomentar reconociendo los mecanismos del territorio con base en las relaciones de solidaridad, reciprocidad y confianza. Es necesario identificar las capacidades locales territoriales para fomentar el desarrollo local.

La gobernanza no es un proceso que se establezca por sí sólo, requiere de trabajo, cooperación y negociación entre los actores involucrados; para que exista gobernanza, se requiere articular prioridades comunes, contar con objetivos coherentes, lograr las metas, recibir retroalimentación y tener rendición de cuentas (Peters, 2003). Por lo tanto, conseguir la gobernanza involucra un reto para las sociedades actuales, las cuales presentan distintas condiciones de acuerdo a su tipo de gobierno, condiciones políticas, situación económica y marco normativo. En el siguiente apartado se analizan estas condiciones.

## **1.2. El gobierno local**

El objetivo de esta sección es proporcionar una breve explicación y análisis de los orígenes del gobierno local, las bases de su creación y su desarrollo a través de los años para entender cómo surgió y evolucionó la relación entre el gobierno y el sector privado.

### ***1.2.1 Antecedentes sobre gobierno local***

En la primera mitad del siglo XIX había una tendencia hacia las ideas liberales que resultaron en el origen del gobierno local en la mayoría de los países occidentales. Por ejemplo, en los Estados Unidos, Kjellberg (1995) y Goldsmith (1992) mencionan que las consideraciones iniciales para la formación de gobiernos

locales estaban basadas en la separación de poderes (entre ejecutivo, legislativo y judicial) y para evitar la tiranía; trataban de escapar del régimen británico a través de la división territorial.

En México y la mayoría de Latinoamérica, el gobierno local era parte de la división territorial del país iniciada desde la conquista española. Inicialmente se utilizó para controlar a la población de posibles insurrecciones, mejorar la recolección de impuestos y la administración de recursos por todo el país (CLAD, 1987; Reston, 1991).

A pesar de que las consideraciones iniciales para contar con un gobierno local pudieron ser diferentes para cada país debido a las circunstancias particulares que les caracterizaban, en general, el argumento ideológico que justifica su existencia está basado en tres premisas: autonomía, democracia y eficiencia (Kjellberg, 1995). Autonomía, para que las localidades se desarrollaran de acuerdo a sus propias preferencias y a limitar la intrusión del gobierno central. Democracia, porque esta es la base para el acceso y sostenimiento de la participación ciudadana en asuntos públicos. Y eficiencia, porque permite un mejor manejo de las necesidades y demandas, la transformación de necesidades en políticas, la coordinación de los diferentes sectores, así como la generación de beneficios públicos. Aunado a lo anterior, Goldsmith (1992) menciona que los gobiernos locales tienen la habilidad de promover la participación, proporcionar autoridades representativas, responsables y que rindan cuentas; proveer servicios locales

eficientes y promover el sentido de comunidad, ya que se refleja una identidad común entre los ciudadanos.

### ***1.2.2. Relación con el gobierno central y los sectores privado y social***

Más allá del punto de vista normativo, el gobierno local en la realidad ha estado supeditado al gobierno central, es parte de una estructura una estructura mayor, en donde se encuentra en el nivel más bajo de la autoridad de los países. A pesar de la división de poderes y la provisión de algún tipo de autonomía, el gobierno local está subordinado a las decisiones centrales y la intervención de éste último sus asuntos.

Las razones principales de esta intervención son las siguientes (Kjellberg, 1995): mantener el estado de derecho, para asegurar que los derechos civiles sean respetados por las autoridades locales; asegurar la eficiencia en la producción de servicios, para que ésta no genere mayores costos; para asegurar equidad y redistribución, es decir, que todos tengan acceso a los beneficios públicos en cada lugar, y para regular las finanzas y monitorear la economía.

El tipo de intervención afecta la estructura tradicional del gobierno local y tiene efectos diversos. La siguiente clasificación muestra algunos de estos efectos a través de cinco dimensiones (Razin, 2000); cada dimensión se define a partir de características específicas de contextos particulares:

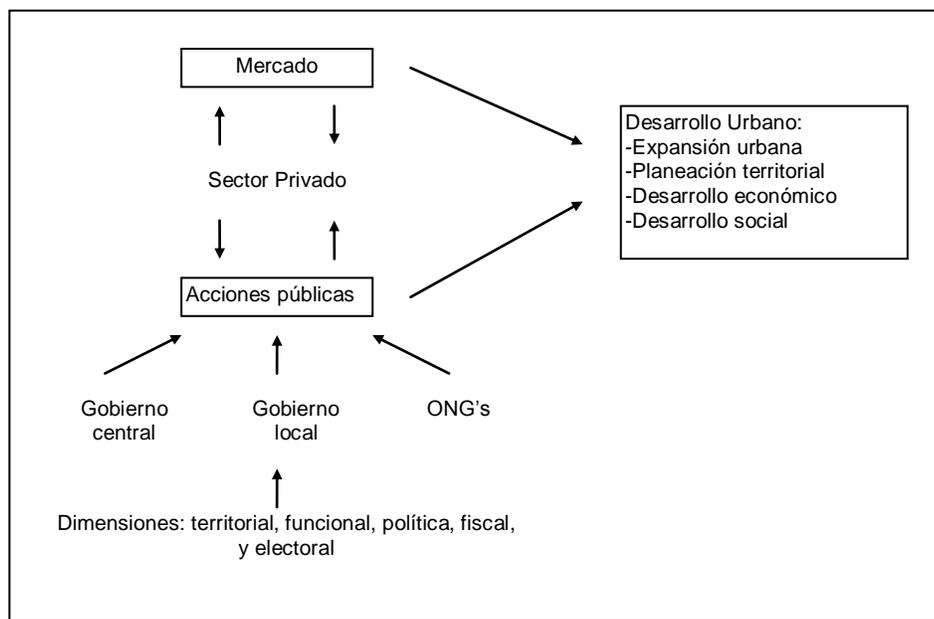
- Territorial: puede ser fragmentada o consolidada. Fragmentada cuando un grupo de pequeñas localidades es dominado por grandes municipios. Consolidada es cuando hay una metrópoli fuerte o regiones de municipios.
- Funcional: descentralizada o centralizada. Se refiere a sistemas de gobierno local con una amplia gama de responsabilidades o en caso contrario, donde las funciones básicas son desempeñadas por el gobierno central.
- Política: con autoridad libre o con control central. Se refiere al grado de autonomía política entre el gobierno local y niveles más altos de gobierno. En México, el gobierno local está subordinado al gobierno central y al estatal.
- Fiscal: descentralizado o centralizado. Tiene que ver con la proporción relativa de ingresos propios y recursos provenientes del gobierno central.
- Electoral: democrático o no democrático. Depende del nivel de libertad que tienen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes y de expresar sus demandas.

La combinación de estas cinco dimensiones genera casos particulares de gobierno local, aunque éste también depende de las características particulares de cada localidad y de sus relaciones con los sectores social y privado.

Las acciones públicas de los gobiernos locales están influenciadas por el gobierno central, las organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y fuerzas del mercado (Razin, 2000) (Figura 1). Con la participación de todos los sectores se

definen las características del desarrollo urbano, lo cual implica tomar decisiones en cuanto a expansión territorial y planeación, desarrollo social y desarrollo económico. Un tipo de relación entre estos sectores se da a través de convenios o asociaciones, en donde los funcionarios públicos se unen con agentes privados para mejorar los niveles de calidad de vida (Walzer y Jacobs, 1998).

Cuadro 1.1 Actores que intervienen en el desarrollo urbano



Fuente: Razin, 2000: p.18.

En México, el centralismo en el gobierno federal se puede explicar a través de tres procesos históricos (Aguilar, 2006): la formación del estado nacional y el nacionalismo; el sistema político cuya estructura se basa en el presidente de la república y la hegemonía de un solo partido, y el modelo central de desarrollo económico y social. Estos acontecimientos permitieron la concentración de decisiones en el gobierno federal, específicamente en la presidencia de la

república, contuvieron a los grupos sociales y organizaciones importantes dentro de un mismo sistema que repartía beneficios de manera discrecional a través de las corporaciones, y relegó la participación de los niveles subnacionales a partir de directrices nacionales de desarrollo.

Para este trabajo de investigación es importante recalcar las relaciones entre los diferentes sectores de la sociedad y el gobierno en las ciudades, para poder entender más adelante cómo el gobierno y el sector privado trabajan juntos para obtener beneficios mutuos. Estas relaciones entre los sectores público, privado y social producen diversos patrones de crecimiento económico y desarrollo en las ciudades. Los principales elementos que los explican se analizan en la siguiente sección.

### ***1.2.3. Etapas de crecimiento económico***

El gobierno local ha experimentado cambios a través de su historia y se ha adaptado a las necesidades de cada etapa de crecimiento económico. Tal como de explicaba anteriormente, en cuanto a los cambios derivados del crecimiento urbano, esta parte del documento trata de explicar las etapas de crecimiento económico.

De acuerdo a Raadschelders (1994) el crecimiento poblacional influye en el empleo y el gasto público. El desarrollo económico, porque produce efectos

innovadores en las políticas locales. El desarrollo político, ya que induce a tener un papel más activo del gobierno en la atención a las demandas sociales. El contexto físico geográfico y la infraestructura, porque puede facilitar o dificultar la conexión entre los lugares. Y, el desarrollo organizacional interno, porque influye en la especialización y división del trabajo.

Estas variables son explicadas en la teoría del desarrollo local utilizada por Raadschelders, que contiene tres elementos: una estructura socio-económica, una orientación colectiva y congruencia. En este sentido, existen cuatro tipos de estructuras socio-económicas y cuatro de orientaciones colectivas. Las primeras se relacionan con los cambios en las actividades económicas y sociales, empleo y mejoras tecnológicas y comprenden las estructuras agraria, comercio y manufactura, industrial y tecnológica.

Cuadro 1.2 Tipos de estructuras socio-económicas

Estructura	Características		
	Base del ingreso	Económica	Social y espacial
Agraria	Agricultura	-Más del 90% de la gente trabaja en la agricultura -Hay poca utilidad derivada de la producción -Limitada variedad de productos	-No hay urbanización -Analfabetismo -Auto-consumo
Comercio y manufactura	Comercio y manufactura	-Más del 50% de la gente no trabaja en la agricultura -Hay utilidades -Especialización -Avance tecnológico	-Algún grado de urbanización -Baja el autoconsumo y el analfabetismo
Industrial	Industria	-Más del 70% de la gente trabaja en industria y servicios -Hay utilidades derivadas de la agricultura -Gran variedad de productos -Especialización	-Urbanización -Alfabetismo en 70% población
Tecnológica	Industria avanzada y tecnología	-Más del 55% de la gente trabaja en el sector servicios -Hay utilidades por agricultura e industria -El Estado controla la economía -Sistema de comunicación intensiva	-Metropolización -Alfabetismo en más del 90% de la población

Fuente: con base en Raadschelders, 1994

Las cuatro orientaciones colectivas están relacionadas con aspectos no materiales del desarrollo y tienen que ver con los cambios en las áreas de influencia e intereses de la población local derivados del desarrollo económico, la estructura de autoridad y las ideas religiosas y políticas. Por lo tanto, las orientaciones pueden ser locales, regionales, nacionales o internacionales. Cuando un tipo de estructura socio-económica es congruente con un tipo de orientación colectiva se produce una nueva etapa en el desarrollo y la transición tiene lugar (ver cuadro 2).

Cuadro 1.3 Modelos de desarrollo local

Tipos de estructura socio-económica	Tipos de orientación colectiva			
	A. Local	B. Regional	C. Nacional	D. International
1. Agraria	1A	1B	1C	1D
2. Comercio y manufactura	2A	2B	2C	2D
3. Industrial	3A	3B	3C	3D
4. Tecnológica	4A	4B	4C	4D

Fuente: Raadschelders, 1994: 432.

En esta teoría del desarrollo local se muestra cómo el gobierno, la economía y la sociedad van de la mano en cada proceso de cambio. Este trabajo se centrará en el análisis de la relación entre el gobierno y el sector privado, por lo que en la siguiente sección se presentan los diversos tipos de relaciones que pueden surgir entre ellos.

### 1.3. Relaciones público-privadas

Las relaciones público-privadas se entienden como los esfuerzos de cooperación que se establecen entre agentes del sector público y el privado para la consecución de objetivos comunes. Su surgimiento data desde el siglo XVI en Europa (Savitch, 1998); y desde finales del XVII en Estados Unidos (Beauregard, 1998). Este tipo de cooperación ha retomado importancia para las políticas de desarrollo económico local en donde hay una creciente necesidad de promover la solución de problemas de manera colaborativa con los diversos sectores de la

sociedad (Schaeffer y Loveridge, 2002). La siguiente sección muestra los diversos tipos de cooperación que pueden existir entre los dos sectores.

### ***1.3.1 Definición y tipo de relaciones público-privados***

Las relaciones público-privadas, generalmente conocidas en la literatura como *public-private partnerships*, se han utilizado de manera generalizada y sin tomar en cuenta las particularidades que dan importancia al tipo de cooperación entre los agentes públicos y privados. Por lo tanto, Schaeffer y Loveridge (2002), proponen una tipología que pretende aclarar cómo la forma, función y resultados de esta cooperación pueden variar de acuerdo a la naturaleza, alcance y riesgos del proyecto. Estos tipos de cooperación son voluntarios y se espera que ambas partes obtengan un beneficio como resultado de la asociación. A continuación se explican estos tipos de colaboraciones:

- 1) Líder-seguidor. Surge de la experiencia adquirida a través del tiempo en donde la cooperación resulta de pruebas de ensayo y error como resultado de una negociación. Se define a través de un contrato entre los participantes, ya que existen desigualdades en cuanto a poder y recursos. Un ejemplo puede ser cuando una agencia privada proporciona los recursos para desarrollar un proyecto de vivienda que el gobierno ha planeado y organizado a cambio de incentivos.
- 2) De intercambio (vendedor-comprador). Ambos coordinan las decisiones pero en diferente medida. Las medidas para contribuir al desarrollo

económico implican altos costos de transacción por ser complejas y no estandarizadas, por lo cual necesitan de coordinación y negociaciones cara a cara. Por ejemplo, en la provisión de servicios públicos, ambos sectores (público y privado) trabajan juntos durante largos periodos de tiempo, sin embargo, el gobierno generalmente queda como el responsable de la calidad de los mismos, así que continúa como el receptor de las demandas, mismas que transfiere al subcontratante.

- 3) **Emprendimientos conjuntos (joint ventures).** Son formas de cooperación en donde ambas partes esperan un beneficio como resultado del trabajo conjunto pero cada uno mantiene su independencia. Se dan generalmente en el campo de la iniciativa privada. Tienen un propósito específico y un tiempo definido. Los participantes definen su participación financiera y limitan su exposición al riesgo. Las decisiones se toman por medio de un consejo formado por participantes de ambos lados. Este tipo de cooperación suele darse cuando un proyecto requiere de poderes y capacidades complementarias del sector público y el privado. Un ejemplo puede ser la renovación de centros históricos, en donde ambas partes participan y reciben sus respectivos beneficios al final del proyecto.
- 4) **Asociaciones (partnerships).** Es un acuerdo para trabajar juntos en un tiempo determinado. Los participantes los objetivos generales pero están abiertos a nuevas propuestas y ambas partes comparten decisiones, responsabilidades, beneficios y riesgos. Pueden ser utilizadas para cambiar prácticas administrativas o para cambiar la percepción del público sobre un servicio, ya que implica cooperación de largo plazo, también por esto último

son difíciles de encontrar. Un ejemplo puede ser cuando el gobierno busca alianzas con el sector privado para que éstos últimos capaciten a la fuerza laboral de acuerdo a sus necesidades y que después puedan trabajar en sus empresas.

La selección de un tipo de cooperación depende de los riesgos y beneficios. Se asume que existen beneficios para iniciar la cooperación, de lo contrario no habría incentivos para trabajar juntos. Por lo tanto la cooperación está influenciada por el grado de acuerdo en los intereses de cada participante.

Si bien la tipología anterior muestra diversos tipos de cooperación público-privada, todos ellos son en cierta medida acuerdos formales que se llevan a cabo entre los dos sectores. Sin embargo, en países como México, en donde este tipo de cooperaciones están apenas apareciendo en la escena del desarrollo local, sería necesario considerar también los acuerdos o cooperaciones informales entre los agentes públicos y privados, que si bien pueden permanecer o no en el tiempo, también pueden considerarse como intentos para contribuir al desarrollo local. En este tipo de relaciones no necesariamente hay un acuerdo monetario, sino que puede haber intercambios de ideas, apertura para la participación en formulación, implementación o toma de decisiones.

En este trabajo se entenderá por cooperación, relación o vínculos público-privados a los esfuerzos, formales o informales, de colaboración entre el sector público y el

privado para la consecución de objetivos comunes que contribuyan al desarrollo local.

### ***1.3.2 La cooperación público-privada como elemento del desarrollo local***

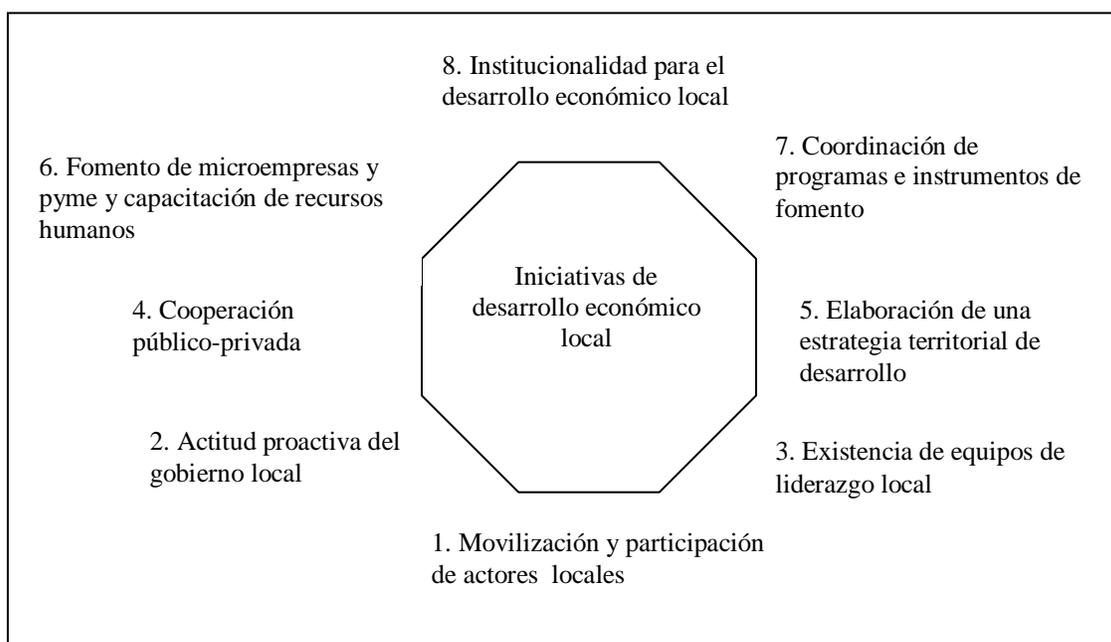
Existe una creciente colaboración entre los sectores público y privado para promover el desarrollo económico (Walzer y Jacobs, 1998). La efectividad del gobierno local depende de su cooperación con actores no gubernamentales y de la capacidad del gobierno para manejar recursos no públicos (Stone, 1993). El gobierno busca entonces el apoyo del sector privado para generar bienestar económico y social (Stoker y Mossberger, 1994). Se dice, por tanto, que el gobierno requiere de la participación y recursos del sector privado para llevar a cabo sus actividades.

Elkin (1985) argumenta que los funcionarios públicos comparten la responsabilidad del bienestar de los ciudadanos con los agentes privados, pero que no pueden dirigir el desarrollo económico, sólo inducirlo. Por esta razón, los actores públicos y privados tratan de encontrar formas de cooperación para llevar a cabo los objetivos del desarrollo local.

Albuquerque (2004) menciona que la cooperación público-privada es un elemento básico de las iniciativas de desarrollo económico local, ya que la elaboración de una estrategia territorial para tales fines requiere de una participación

consensuada de los diversos actores locales (cuadro 2). El propósito es lograr la articulación de acciones con otros agentes económicos, sociales y políticos para que se involucren en las iniciativas de desarrollo local que aseguren la continuidad de las acciones e introduzcan elementos innovadores de promoción económica.

Cuadro 1.4. Elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local



Fuente: Albuquerque (2004) p. 162

En el cuadro anterior puede observarse que una iniciativa de desarrollo económico local no sólo implica la participación de los diversos sectores de la sociedad, sino también la coordinación de acciones, conformación de grupos que las dirijan, elaboración de estrategias territoriales e institucionalización del desarrollo económico local.

Sobre la importancia del desarrollo local se puede mencionar también el estudio de Vázquez-Barquero (2000), quien ha desarrollado lo que se conoce como desarrollo endógeno, que básicamente tiene que ver con activar las potencialidades de territorio para llegar a un óptimo de bienestar sin que decrezcan otros territorios. Se da un desarrollo a partir de la población y sus recursos, del crecimiento del mercado interno. Este autor ha sido cuestionado por no tomar en cuenta el entorno en el cual se inscribe el desarrollo local.

Por su parte Méndez (2006) resalta la importancia de la capacidad de concertación tanto entre los diferentes niveles de gobierno como entre el gobierno y los actores privados, en donde la negociación lleva al reparto de responsabilidades.

En este apartado es posible observar que el gobierno puede apoyarse con los actores privados para cooperar y contribuir al desarrollo local. El estudio de las características y potencialidades locales se considera relevante para detectar particularidades y actuar de forma específica y diferenciada en los territorios. Para el estudio que se desarrolla en este documento, las particularidades locales forman una parte fundamental del análisis de las relaciones público-privadas.

### ***1.3.3 Elementos para estudiar las relaciones público-privadas***

John y Cole (1998) explican que el mundo urbano es dinámico, tiene intereses cambiantes y por lo tanto las coaliciones son difíciles de mantener, sin embargo existen algunos factores que se pueden considerar como necesarios para la formación de las alianzas público-privadas. Estos autores mencionan cinco condiciones principales:

Primero, debe existir una comunidad local de negocios, ya que la posibilidad de compartir intereses comunes para la ciudad entre el gobierno local y los empresarios es mayor si los intereses se encuentran en un mismo espacio. Si las empresas no fueran locales, los empresarios tendrían menos incentivos para participar en las decisiones del gobierno local porque sus intereses principales estarían fuera del contexto local.

Segundo, debe haber integración entre los empresarios en un grupo a través del cual expresen sus intereses. Se denota la importancia de que los empresarios estén organizados para expresar sus demandas al gobierno local y así estar en condiciones de participar en la toma de decisiones.

Tercero, es más factible que los regímenes puedan formarse y mantenerse en las zonas urbanas. Los actores que participan en las relaciones con el gobierno local son más probables de encontrar en las áreas urbanas, en donde juegan un papel

relevante en la economía local y donde se pueden identificar aquellos que son poderosos e importantes para el desarrollo económico.

Cuarto, debe existir una tradición de cooperación en la política local. Es importante que haya confianza mutua entre el gobierno local y los empresarios y que esta se haya formado a través de los años. Se requieren de buenas relaciones entre ambos sectores para poder trabajar en conjunto. Si existe la confianza, entonces se pueden sortear mejor los cambios que vayan ocurriendo en la ciudad y sobreponerse a los conflictos políticos que puedan ocurrir en el contexto local.

Cinco, la ciudad en donde exista el régimen debe tener alguna ventaja económica, en donde tanto el gobierno como el sector privado tengan incentivos para cooperar en la mejora de las condiciones existentes y competir con otras ciudades.

Los autores reconocen que estas condiciones pueden ser difíciles de encontrar, sin embargo mencionan que es importante tenerlas en cuenta al analizar las ciudades de estudio y pueden servir de guía.

#### **1.4 Paradigmas de las relaciones público-privadas**

La relación entre el gobierno local y los diferentes grupos de intereses han sido analizados a través de diferentes paradigmas. Los principales son la teoría de las élites, máquina del crecimiento, pluralismo, corporativismo y teoría de regímenes. Cada una tiene sus argumentos y explica cómo se da la relación con el estado,

quién ejerce influencia y dónde reside la autoridad. El propósito de esta sección es revisar brevemente estas teorías.

### ***1.4.1 Teoría de las élites***

Se desarrolló en Estado Unidos para analizar a los pequeños grupos que constituían la élite americana. El concepto de élite fue útil para entender qué estaba pasando en los más altos niveles de la sociedad moderna americana y quién estaba controlando el poder del Estado.

La teoría habla de cómo se distribuye el poder y dice que éste se encuentra en manos de unos pocos, se basa en una organización jerárquica de la sociedad y dice que aquellos en el nivel más alto ejercen control sobre los niveles más bajos (Harding, 1995).

Hay dos principios básicos de la teoría (Prewitt and Stone, 1973). El primero es que cada sociedad se divide en aquellos que controlan y aquellos que son controlados. Y segundo, que el carácter y dirección de una sociedad de la composición y estructura de los conflictos dentro de la élite. Estos principios están relacionados con el origen del Estado y la división de la sociedad, en donde se asume que la gente acepta voluntariamente al Estado porque provee beneficios a todos sus miembros, es un tipo de contrato o acuerdo social.

Uno de los trabajos más conocidos en donde se utiliza esta teoría es el de Mills (1956), titulado "The power elite" (el poder de la élite), en donde explica cómo las élites de Estados Unidos se desarrollan a través de la historia del país. En cuatro etapas, que cubren de la revolución hasta después de la Segunda Guerra Mundial, analiza si los sectores de la población estaban unidos o divididos, quién era el dominante y si estos grupos tenían influencia en las decisiones del gobierno.

Hunter (1953) realiza otro estudio en donde aplica la teoría en la ciudad de Atlanta. Utiliza "análisis de reputación" para probar que el poder de los individuos recae en su reputación. Identifica a los individuos que han tenido posiciones importante en cuatro grupos de poder (negocios, gobierno, organizaciones cívicas y actividades sociales; después los rankea de acuerdo a una entrevista a un panel de jueces en donde opinan quién es más importante. Los resultados muestran que la gente estaba organizada en grupos en donde la élite más importante era la de los negocios, la cual también influía en las decisiones de gobierno.

Las críticas de los pluralistas a esta teoría dicen que los análisis son inadecuados en cuanto a método y que los resultados son predeterminados. La visión personal de los autores pesaba más que la de los implicados, no se toma en cuenta el entorno en donde se desarrollan las élites y no representan realmente el poder de los grupos en una ciudad (Harding, 1995).

### ***1.4.2 Pluralismo***

Se refiere a la organización del Estado en varios subsistemas, en donde cada uno tiene autonomía o independencia (Dahl, 1982 y 1997). Reconoce la importancia de asociaciones secundarias, las cuales son reguladas pero independientes del gobierno. De acuerdo con Jordan (1990) los pluralistas argumentan que el poder es fragmentado y descentralizado y que las decisiones de política son el resultado de diferentes procesos, diversos actores y diversas distribuciones de poder.

El pluralismo ha sido asociado con el sector privado porque estudia los procesos en que los grupos de interés compiten para influenciar la política pública (Wynia, 1990). El proceso se caracteriza por la existencia de diversos intereses que continuamente negocian en todos los niveles de gobierno.

De acuerdo con Walzer (1983), el pluralismo existe sólo si se distribuyen ampliamente los recursos políticos y las posiciones ganadoras y perdedoras en la política cambian en el tiempo. Ningún grupo puede ejercer el monopolio del poder por sí sólo. El estado sólo participa como mediador en la competencia entre intereses públicos y privados. Según Mouffe (1999) la intervención estatal es necesaria para evitar que cualquier grupo domine.

El pluralismo es considerado como una teoría influyente en trabajos recientes de política urbana y generó un interés renovado en este tipo de trabajos (Judges, 1995). Sin embargo es criticado porque de acuerdo a Bachrach y Baratz (1970) no toma en cuenta el contexto regional o nacional en que se toman las decisiones de política y no toman en cuenta las redes entre los actores a través del tiempo.

### ***1.4.3 Corporativismo***

Trata de explicar que el gobierno local es el resultado de coaliciones hechas entre el gobierno electo, los funcionarios no electos y los empresarios locales. Goldsmith (1992) menciona que estas coaliciones pueden ser promovidas por el gobierno o por el sector privado.

El corporativismo es un sistema de representación de intereses, constituido por un número reducido de unidades u organizaciones, jerárquicamente ordenadas, no competitivas y reconocidas por el Estado (Schmitter, 1979). Estas unidades tienen el monopolio de representar a sus respectivas categorías a cambio de controlar a sus miembros, expresar demandas y apoyar.

El gobierno no es neutral entre la relación del gobierno y el sector privado, sino que es el responsable de dirigir a la sociedad a través de grupos, utilizados como parte de sus instrumentos (Wynia, 1990). Los grupos no compiten para influir la

política pública sino que acepta la función encomendada por el gobierno, o visto de otra manera, colaboran para obtener beneficios.

El corporativismo ha sido cuestionado por que es difícil de mantener debido a las medidas represivas que adoptan, la obediencia semi-voluntaria y la complicidad necesaria para manejar a un estado contemporáneo.

#### ***1.4.4 Teoría de la máquina del crecimiento***

La noción de la máquina del crecimiento fue por primera vez introducida por Molotch (1976). Argumentaba que el factor más importante para cada actividad en las ciudades era el crecimiento. En una ciudad o localidad, actividad económica, uso del suelo y sociedad se desarrollan porque la población se incrementa, la actividad económica cambia y las políticas urbanas se modifican. Por ello las sociedades han cambiado de industriales a comerciales y después a financieras. La ciudad es entonces una expresión geográfica de un grupo de intereses privados (empresarios) que forman comunidades y utilizan al gobierno como arena para competir por los recursos escasos. Ambos sectores, público y privado, están involucrados en el crecimiento y ambos pueden afectarlo.

Esta teoría, según Barlow (1995) se basa en los propietarios de tierras que forman coaliciones de crecimiento para obtener mayores beneficios del gobierno. Estas coaliciones tratan de influenciar al gobierno local en sus decisiones en lo

relacionado con mejora de infraestructura y generar más valor para ellos mismo. De acuerdo con Molotch (1976) como la propiedad de la tierra es la base del crecimiento, la gente que participa como funcionario público son aquellos interesados en proteger sus intereses.

La teoría se considera como un intento importante para explicar la relación entre el gobierno local y la economía en los Estados Unidos. Logan y Molotch (1987) también utilizan esta teoría e incluyen además el estudio de las acciones e interrelaciones entre los principales actores que las producen. Se enfocan en el poder de las élites empresariales y su papel en el desarrollo urbano.

Harding (1995) critica la teoría porque dice que no clarifica si los gobiernos locales son parte de la máquina de crecimiento y no estudia a profundidad por qué los gobiernos locales se predisponen a apoyar las políticas de crecimiento. La teoría es inconsistente también con respecto a no tomar en cuenta cuando el gobierno local no apoya estas políticas (Peck y Tickell 1995). Vicari y Molotch (1990) mencionan, por su parte, que la teoría se considera útil para analizar la relación entre el gobierno y los empresarios en los Estado Unidos pero que sería cuestionable su uso fuera de ese país.

### ***1.4.5 Teoría de regímenes***

Desde principios de 1980, algunos estudiosos comienzan a introducir la idea de que en el crecimiento económico de las ciudades no sólo hay que analizar los aspectos económicos sino también los políticos (Stone, 1989). La toma de decisiones tiene que ver con procesos políticos, intereses específicos y circunstancias particulares de cada lugar.

El punto de partida de la teoría de regímenes es que la efectividad del gobierno local reside en su cooperación con grupos de interés, pero también en la capacidad de gobernar para manejar los recursos no públicos (Stoker y Mossberger, 1994; Mosberger y Stoker, 2001). Aunque es una teoría relativamente nueva en comparación con el pluralismo y la teoría de las élites ofrece un marco para el estudio de los gobiernos urbanos y es útil para analizar las relaciones causales en la política urbana (Stoker, 1995).

La teoría menciona que en las ciudades hay regímenes urbanos, es decir, diversos conjuntos de relaciones formales e informales entre el sector público y privado para la formulación e implementación de política pública, las cuales pueden cambiar o mantenerse a través del tiempo (DiGaetano y Klemansky, 1993a, 1993b y 1995).

Esta perspectiva ofrece un cambio en la perspectiva para analizar la cooperación público-privada, ya que se pasa de un modelo de control social hacia uno de

producción social. Stone (1989) argumenta que en décadas pasadas el gobierno sólo ejercía poder sobre los demás agentes del entorno, existía la idea de el “poder sobre”, pero esto se ha transformado hacia el “poder hacia”, en donde el poder para gobernar es la capacidad para alcanzar ciertos resultados basados en la cooperación entre diversos participantes con el propósito de alcanzar objetivos comunes, y no para controlar a la población.

En la teoría de regímenes se destaca la división del trabajo entre el mercado y el Estado. Elkin (1985) dice que los funcionarios públicos comparten la responsabilidad del bienestar de los ciudadanos con los agentes privados, pero que no pueden dirigir el desarrollo económico, sólo inducirlo. Por esta razón, la teoría busca explicar cómo los actores públicos y privados tratan de encontrar formas de cooperación para llevar a cabo los objetivos del desarrollo local.

De acuerdo con Hall (1995), en el análisis de los regímenes no sólo es importante tomar en cuenta aspectos económicos y políticos sino también considerar obtener una visión integral de la capacidad de gobernar: la autonomía del gobierno local. Esto es, que se tenga la habilidad de crear iniciativas dentro de un contexto limitado por el gobierno central (legislación y recursos) y por el sector privado (presiones económicas).

El análisis de los regímenes urbanos implica entonces el análisis del contexto económico-político, los arreglos formales e informales entre los actores públicos y privados, y los patrones de toma de decisiones que hacen posibles estas alianzas

(DiGaetano y Klemansky, 1995). La formación de estos regímenes responde a los cambios sociales y al conflicto, facilitan la realización de acciones y ayudan a fortalecerlas.

Esta teoría ofrece diversos estudios de caso en donde se han aplicado sus principales postulados. La mayoría corresponde a ciudades de Europa y Estados Unidos. Entre ellos destaca, por los objetivos de esta tesis, la aplicación de la teoría en los Estados Unidos, en donde se trata de interrelacionar el contexto local con los períodos nacionales de gobierno (DiGaetano y Klemansky, 1995).

Los autores toman en cuenta a la política económica, fiscal y urbana como los principales aspectos que generan influencia en los gobiernos locales y esquematizan de manera clara la interrelación entre el contexto nacional y las características locales a través de un cuadro comparativo. Esta herramienta se considera adecuada para poder mostrar la misma interrelación en el caso de México y será la base para conformar una parte del análisis nacional, a través del cual las tres políticas se posicionan de manera diferente en cada caso de estudio.

Mientras tanto, en el siguiente capítulo se delinea la importancia de las ciudades en el desarrollo económico y la relevancia de las relaciones entre el gobierno y los demás sectores de la sociedad.

## **CAPÍTULO 2. DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN LAS CIUDADES DE MÉXICO**

Las ciudades son los escenarios principales donde se manifiestan los cambios derivados del proceso de globalización, donde se gestan en mayor medida los intentos por generar gobernanza y donde se cuenta con la infraestructura, servicios y personal capacitado para promover el desarrollo local. Son, por lo tanto, los gobiernos locales, o municipales en el caso de México, los que están o deberían estar más enfocados en lograr mejores condiciones para que promover su economía y generar bienestar social.

No obstante, las condiciones en que operan en estos gobiernos imponen límites para llevar a cabo sus funciones principales. En México, los gobiernos locales o municipales presentan problemas comunes derivados de su situación de gobiernos subnacionales, en donde desde la propia Constitución Mexicana, están atados a directrices que les restan autonomía y perjudican su desempeño.

En este capítulo se pretende analizar las características del municipio en México, los principales problemas a los que se enfrentan y los intentos de algunos de ellos por introducir alternativas innovadoras de administración municipal y de interacción con los sectores de la sociedad para mejorar su papel en la atención a las necesidades más inmediatas de la población.

Asimismo, las posiciones de competitividad se consideran como un diagnóstico de las ciudades en México, a través de las cuales se pueden conocer las principales características económicas, institucionales, socio-demográficas y urbanas de cada una de ellas. Por medio de este análisis se visualizan también los problemas de disparidades regionales presentes en el país desde hace décadas y al mismo tiempo destacan los problemas derivados de la falta de coordinación metropolitana y de planeación a mediano y largo plazo.

Relacionado con el punto anterior, específicamente el terreno del desarrollo económico, que es la principal línea de investigación de este trabajo, se considera un punto esencial a tratar para conocer la situación en que operan las ciudades y sus gobiernos locales en la materia. En última instancia, los problemas derivados de la normatividad federal que rodea al municipio, así como las consecuencias de un desarrollo urbano desordenado, se ven reflejados en este tipo de aspectos, en donde los gobiernos municipales, en general, no toman en cuenta al desarrollo económico en sus agendas de actuación.

## **2.1 El municipio en México**

Para el caso de México, un gobierno local está representado en la figura del municipio, el cual tiene connotaciones constitucionales y funciones específicas. Forma parte de la descentralización política y administrativa de los estados. Es una entidad sociopolítica con personalidad jurídica propia y conforma la base de la organización de los estados.

El municipio es considerado como la entidad indispensable para la satisfacción de las necesidades colectivas más inmediatas y el medio más idóneo para promover la participación ciudadana en las decisiones que afectan a una determinada comunidad.

### ***2.1.1 Características y funciones de los gobiernos municipales***

Las características de un gobierno local son las siguientes:

- Es electo por la población;
- Tiene propósitos múltiples, tiene muchas tareas y servicios que prestar;
- Su escala de actuación es local, es decir, que es responsable de su propia área solamente;
- Cuenta con una estructura claramente definida;
- Está subordinado a la autoridad nacional;
- Y, forma parte de la estructura administrativa nacional.

La administración municipal requiere para su ejercicio de tres funciones sustantivas que complementan y desarrollan de manera armónica la tarea de gobernar en las comunidades (Rendón, 1997):

- Reglamentaria: se refiere a la creación de normas jurídicas, de carácter general e impersonal. El municipio puede crear bandos y reglamentos.
- Ejecutiva: recae en la presidencia municipal y se divide a su vez en función de gobierno y función administrativa.

- Jurisdiccional: se refiere a la imposición de sanciones pecuniarias, multas y privaciones de libertad hasta por 36 horas.

En México, las funciones que ha desempeñado tradicionalmente el municipio se refieren a la realización de obras de infraestructura urbana y a la prestación de servicios públicos básicos. De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Mexicana, son responsabilidades de los gobiernos municipales las siguientes: agua potable, alumbrado público, limpia y mercados, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. A partir de 1982, se ampliaron facultades en materia de desarrollo urbano, uso del suelo y administración de reservas ecológicas (Prado, 1996).

A pesar de la ampliación de competencias hacia los municipios, todavía se cuenta con grandes deficiencias en cuanto a la prestación de servicios y atención de la demandas de la población.

### ***2.1.2 Sobre la definición de desarrollo municipal***

El desarrollo municipal implica la existencia de ciertas condiciones de organización y expresión política de la comunidad, además de la promoción de instrumentos y recursos para el ordenamiento territorial y la búsqueda del bienestar. El desarrollo presupone un nivel de tolerancia y gobernabilidad sustentado en el consenso de políticas y proyectos públicos agendados en cada gobierno local (Alcocer, 1997).

De acuerdo con Julián Salazar, el desarrollo municipal es la movilización de recursos, capacidades e inventivas locales que sumado a la profesionalización y eficiencia de la administración municipal y al fortalecimiento y saneamiento de su hacienda, permitirá cumplir con las funciones básicas del municipio, es decir, los servicios públicos (Salazar, 1990).

En este nivel de gobierno, la provisión de servicios públicos representan un forma de disminuir las desigualdades existentes entre la población y lograr un mayor nivel de desarrollo.

El desarrollo municipal implica la existencia de ciertas condiciones de organización y expresión política de la comunidad, además de la promoción de instrumentos y recursos para el ordenamiento territorial y el bienestar.

Los lineamientos tomados en cuenta en los planes y programas para el desarrollo municipal son los siguientes (Cuevas, 1996):

- Disminución del gasto público y reorganización del presupuesto.
- Optimización de la Administración Pública.
- Incremento de los ingresos fiscales.
- Aplicación de programas sociales a sectores más empobrecidos.
- Participación ciudadana.

Estos programas de desarrollo tendrían una mejor aplicación y resultado si se promueven desde el entorno municipal y no desde el estatal o nacional, ya que es en el nivel local donde se conoce de manera más directa la problemática y necesidades más apremiantes de los habitantes.

La gobernabilidad juega un papel muy importante para la consecución de los objetivos de desarrollo municipal, ya que está directamente relacionada con los objetivos y principios de la acción política. “No es posible concebir y ejecutar un plan o programa de desarrollo regional que no contenga en su espíritu y en su estructura, una posición política y en ella, la factibilidad del mantenimiento de las relaciones entre los individuos y su contexto, la social y el pleno ejercicio de los derechos y las obligaciones ciudadanas” (Cuevas, 1996).

La participación de la ciudadanía y la práctica de la democracia son factores fundamentales para el desarrollo de los gobiernos locales. La resolución de los problemas se logrará con una mayor eficiencia al contar con formas de participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones para lograr el cambio social y el progreso económico.

Ante la situación que se vive en los gobiernos locales, se plantea la necesidad de impulsar el desarrollo municipal, lo cual significa hacer efectiva la disposición constitucional acerca de su importancia como base de la división territorial y administrativa de los estados, además de gozar de su libertad y autonomía (Ortega, 1994).

### ***2.1.3 Problemática en los gobiernos municipales***

El municipio cuenta con cierta autonomía para gestionar y resolver sus intereses locales, sin embargo, también cuenta con diversas limitaciones que restringen su ámbito de actuación y hacen más difícil la consecución de sus objetivos.

En América Latina, los gobiernos locales presentan las siguientes características (CLAD, 1987):

En lo político:

- Debilitamiento de funciones por el gran peso del gobierno central.
- Ausencia de mecanismos adecuados de coordinación y planeación con respecto a los demás niveles de gobierno.
- Atomización por la gran cantidad de municipios.
- Subordinación de intereses sociales a políticos.

En lo económico:

- Empobrecimiento cada vez mayor.
- Dependencia del gobierno central.
- Atraso tecnológico.

En lo administrativo:

- Falta de capacitación de personal.
- Alta tasa de rotación de funcionarios.
- Remuneraciones inadecuadas.

- Bajo nivel de profesionalización.
- Estructura y funcionamiento organizacional inadecuado.
- Ineficacia al prestar los servicios.

En su relación con la comunidad:

- Ausencia de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

En cuanto a la prestación de servicios, los principales problemas son: cobertura insuficiente; calidad deficiente; falta de recursos para su manejo; problemas de fijación de tarifas; impactos ambientales considerables; y ausencia de un manejo integral (Mejía, 1997).

En materia de planeación, aunque los municipios tienen capacidad jurídica para determinar sus principios, existen algunas limitaciones que no les permiten ser totalmente autónomos (Sada, 1994): no se cuenta con los recursos suficientes para llevar a cabo un desarrollo independiente y existe un orden político donde hay una gran dependencia del nivel federal y estatal. Ante este panorama, la planeación municipal es dependiente de la planeación nacional.

Otros problemas, respecto a este aspecto están relacionados a la falta de información estadística, inadecuada coordinación de los órganos internos, duplicación de funciones con otros organismos, carencia de normatividad necesaria y falta de capacitación técnica (Witker, 1986).

En cuanto a problemas administrativos pueden distinguirse: la falta de relación entre la organización administrativa y la problemática municipal; desconocimiento de bases normativas para el manejo de los recursos; falta de recursos; desinformación; inestabilidad en cuanto cuadros por las bajas remuneraciones.

En términos generales, los municipios en México presentan los siguientes obstáculos (Saltalamacchia y Ziccardi, 2005): recursos escasos para atender las necesidades y cumplir los compromisos establecidos en la Constitución; falta de profesionalización de funcionarios públicos; subordinación a los niveles estatal y nacional de gobierno; inexistencia de cultura política democrática; falta de coordinación metropolitana, y altos niveles de desigualdad social y segregación urbana.

De acuerdo a lo anterior, puede decirse que en México las tareas pendientes se centran en cuatro aspectos (Aguilar, 1996): distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno; distribución equitativa de los ingresos públicos; equilibrio entre necesidades para gobernar y capacidades técnicas y profesionales para hacerlo posible; y la cooperación de los sectores económico y social para el desarrollo regional. Este último punto, que es el tema principal de la tesis, está presente como uno de los elementos necesarios para mejorar las condiciones del municipio en el país.

Asimismo, la democracia en México ha sido un tema de discusión y análisis para los estudiosos de la realidad municipal. Se tiende a pensar comúnmente que los

municipios son democráticos porque existe participación de la ciudadanía en los procesos electorales, sin embargo es una visión parcial de la realidad, ya que el término democracia se limita a la forma de llegar al poder y no al proceso de gobernar durante todo el periodo (Guillén, 1997). La democracia para gobernar entonces también se considera como un asunto pendiente en la tarea de los gobiernos municipales. En el siguiente apartado se presentan algunas de las alternativas o iniciativas de los gobiernos locales en general para cambiar sus condiciones actuales.

#### ***2.1.4 El nuevo papel del municipio en México***

Las condiciones del gobierno municipal y su entorno se han transformado de acuerdo al desarrollo nacional e internacional. Existen ahora nuevas necesidades y demandas de la población y diversos problemas han aparecido. Sin embargo, también el papel de los gobiernos locales se está transformando en este nuevo milenio, ya que es en las ciudades donde existen mayores ventajas para las actividades económicas y el desarrollo social. Tanto en México como en otros países, los gobiernos locales han implementado iniciativas tendientes a promocionar el sector productivo, así como programas innovadores para mejorar en los aspectos institucional, social y ambiental. En este apartado se mencionan algunas de estas características.

Los gobiernos locales están cambiando las funciones que tenían inicialmente y que se basaban en la provisión de servicios públicos. Alrededor del mundo los gobiernos urbanos se han visto influenciadas por el proceso de globalización. Las ciudades son áreas donde las características y efectos de este proceso son más visibles. La globalización junto con los avances de la tecnología de la información y los cambios estructurales han modificado los patrones del desarrollo urbano (Gordon, 1999). Los sistemas urbanos están cambiando radicalmente y las ciudades se están convirtiendo en los centros del desarrollo nacional, ya que poseen la tecnología, personal, infraestructura y servicios especializados requeridos para la promoción del entorno económico y también para proveer las amenidades necesarias de la población residente.

Con base en la creciente importancia de las ciudades en términos económicos, sociales y políticos se ha visto que los gobiernos locales están tomando el papel de la promoción del crecimiento económico (Meijer, 1993; Savitch, 1998). Esto tiene impactos sobre los patrones de desarrollo urbano, la economía y la administración, además de que también inciden en el entorno nacional y la economía global. Sin embargo, no sólo se trata de mejorar los aspectos económicos sino de integrar el resto del sistema a través de las decisiones de política pública que beneficien a la población y produzcan mayores niveles de vida.

El proceso de globalización ha influenciado la participación de los gobiernos locales en la economía, ya que este nivel de gobierno es el que tiene más

participación en la atracción de inversión privada. Se está formando una estructura global de relaciones y competitividad internacional (Mega, 1996; Uduku, 1999; Lyman, 1992). El proceso tiene lugar en algunas ciudades del mundo, principalmente en Europa y Estado Unidos, y está comenzando a gestarse en algunas ciudades como Sao Paulo, México, Hong Kong y Seúl, donde están cambiando las posiciones dentro del sistema de ciudades de sus países.

En las ciudades se genera crecimiento económico a través de la acumulación de capital y el progreso tecnológico (Vázquez-Barquero, 2000). Esto a su vez es producto de la interrelación entre el papel de las instituciones, los actores económicos y el desarrollo urbano. Sin embargo, el uso y la difusión del conocimiento son los factores que refuerzan la competitividad de las ciudades y de las empresas. Así también, las redes y alianzas entre las empresas y las funciones que desempeña una ciudad dentro de su sistema urbano son elementos clave que favorecen su desarrollo.

Las crecientes demandas económicas y políticas en los gobiernos locales y su consiguiente respuesta en acciones a favor del desarrollo están mostrando un nuevo patrón de organización dentro y entre las ciudades. Existe un nuevo localismo que está produciendo no sólo los desafíos sino también la incertidumbre que implica tener nuevas responsabilidades para los gobiernos locales (Clarke, 1993). Los problemas derivados de los constantes cambios a nivel internacional, así como las propias condiciones nacionales, también son

parte de las condiciones que determinan el papel que las ciudades pueden jugar dentro sus países.

En México, la crisis económica a principios de los años ochenta puso en entredicho las capacidades del Estado para seguir gobernando a través de un régimen centralista y de partido hegemónico. Aguilar (1996a y 2003) menciona que el país vivió una insurgencia democrática que provocó cambios político-institucionales, administrativos y económicos, en donde la alternancia política y el reclamo de mayor participación de los gobiernos estatales y municipales en las decisiones de política pública fueron los principales ejes para reactivar el federalismo. Se reconoce la necesidad de abrir los espacios de participación a los diferentes sectores de la sociedad para lograr los objetivos del desarrollo nacional y disminuir las desigualdades regionales producto de alta centralización.

Algunos trabajos muestran casos exitosos de municipios mexicanos con respecto a la apertura de canales para la participación ciudadana (Cabrero, 1995; Guillén, T., 1994; Merino, 1994; Ziccardi, 1995). Entre estos casos, en donde hubo esfuerzos importantes por mejorar el desempeño de las administraciones municipales, se encuentran los siguientes (Cabrero, 1995); en León, Guanajuato se introdujo una visión empresarial con orientación al cliente; en Xico, Veracruz, el rescate de formas autóctonas de organización social como forma de participación ciudadana; en Atoyac de Álvarez, Guerrero se introdujeron canales de participación a través del diálogo y el consenso,

apoyados por un liderazgo abierto y con capacidad de negociación en un ambiente históricamente conflictivo y violento; en Charcas, San Luis Potosí, también se presentó un liderazgo que logró mejorar el desempeño municipal, en un municipio caracterizado por un alto grado de precariedad, a través del diálogo con los niveles superiores de gobierno; un caso parecido es el de Maravatío, Guanajuato, en donde también la interlocución con el gobierno estatal y federal y la participación ciudadana permitieron mejorar las condiciones de infraestructura y servicios en el municipio, y en la meseta purépecha en Michoacán se lograron nuevas formas de participación y cooperación entre los habitantes del lugar a través de consensos en acciones conjuntas de beneficio comunitario.

Ahora, los gobiernos locales necesitan tomar decisiones orientadas a beneficiar a la economía local y a los ciudadanos, para ofrecer mejores condiciones de vida, atraer personal calificado y empresas de otros lugares, así como mejorar en cuestiones de comunicación y tecnología de la información. La promoción del desarrollo económico parece ser la tendencia de los gobiernos urbanos para organizar e implementar sus políticas. La globalización puede presentar ventajas o desventajas dependiendo de la capacidad de los gobiernos locales para responder a los constantes cambios y su participación dependerá del manejo y disponibilidad de recursos tanto humanos como financieros.

Para que los municipios de México realmente puedan ofrecer mejores condiciones para el desarrollo económico, necesitan contar con una serie de elementos urbanos, sociales, institucionales que les permitan atraer inversión y generar empleo, por lo cual los gobiernos municipales tienen un papel fundamental en la promoción y generación de estas condiciones; el estudio de la competitividad urbana es útil para conocer la situación de las ciudades en estos aspectos (Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2005; Cabrero y Orihuela, 2009). En el siguiente apartado se aborda el tema.

## **2.2 La competitividad de las ciudades en México**

La competitividad urbana es uno de los términos que recientemente se han utilizado para analizar cómo las ciudades muestran un crecimiento diferenciado y responden de maneras diversas ante las condiciones imperantes. Los esfuerzos que cada ciudad emprende para sobresalir y atraer mayor inversión privada genera mejores posiciones para unas que para otras dentro de su entorno nacional e internacional (Porter, 1991, 1993). Sin embargo, el grado de competitividad urbana no sólo depende de la actividad económica, por el contrario, es el resultado de la interrelación con factores sociales, ambientales e institucionales que permiten el avance, estancamiento o retroceso del desarrollo urbano. Es aquí donde el papel del gobierno municipal cobra relevancia.

Las políticas del gobierno local pueden afectar o beneficiar la competitividad de las ciudades en cuanto a organización del territorio, regulaciones, apoyo a actividades culturales, impuestos y cargos. No obstante, la globalización también puede limitar la participación del gobierno por presiones en cuanto a políticas tributarias y legislación (Begg, 1999). Las tensiones permanentes de la economía global han generado que los gobiernos se preocupen más por la mejora en sus niveles de vida y eficiencia, por lo que tratan de ofrecer mejores condiciones para atraer y retener la inversión privada. El gobierno puede reaccionar de diferentes maneras dependiendo principalmente de su estructura y agendas de política (DiGaetano y Lawless, 1999).

Aunque el término de competitividad se originó en las empresas, se ha trasladado a los países y después a las ciudades. Se reconoce que las actividades urbanas son las principales promotoras del desarrollo económico de los países; es en las ciudades en donde se generan y difunden las competencias a través de características a nivel micro, macro y de las capacidades mismas del territorio y es el entorno o sistema local es que permite que estas capacidades puedan ser aprovechadas y facilitar las actividades económicas (Porter, 1995 y 1996; Sobrino, 2002; Borja y Castells, 1998).

El análisis a través del Índice de Competitividad de las Ciudades de México (Cabrero, Orihuela, Ziccardi, 2009), es útil para conocer la situación actual de las ciudades en cuatro aspectos principales: económico, institucional, socio-demográfico y urbano. Cada una de estas partes o componentes mide diversas

variables relacionadas con el entorno local, las cuales en conjunto forman la posición de competitividad de cada una de las ciudades en el país. El índice se basa en el análisis factorial, incluye 60 ciudades o zonas metropolitanas y en total integra 225 municipios. A continuación se presentan los resultados del índice.

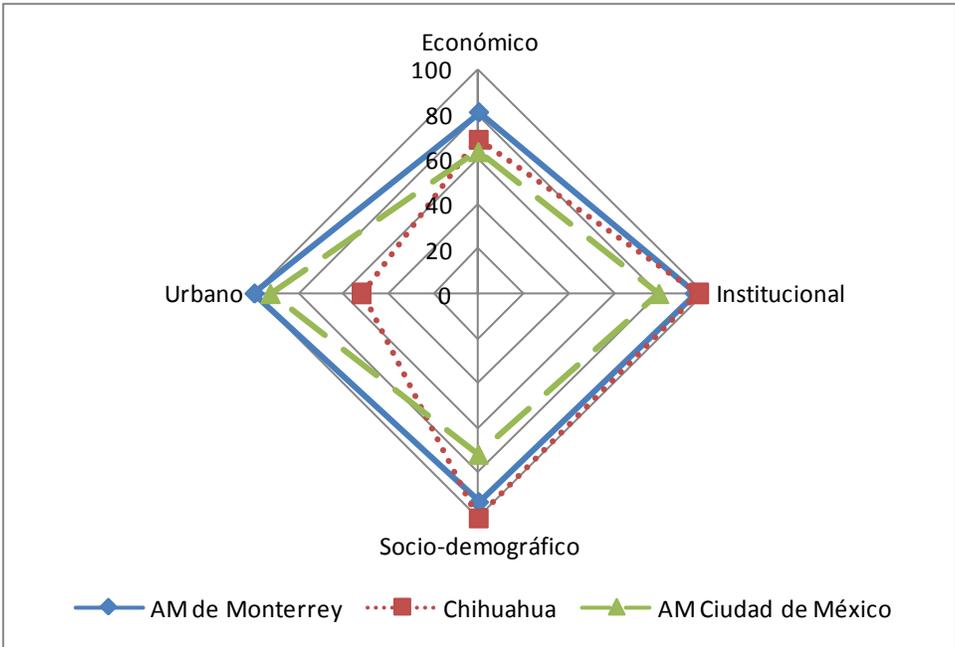
### ***2.2.1 Las ciudades con competitividad alta***

Los resultados del índice para 2007 muestran que las ciudades de Monterrey, Chihuahua, Ciudad de México, San Luis Potosí y Ciudad Juárez son las que ocupan las primeras cinco posiciones de competitividad de las ciudades mexicanas. En la gráfica 2 se muestra un comparativo de los perfiles de competitividad en las primeras tres ciudades del índice.

Como se puede observar en el Cuadro 1, Monterrey, ocupa la primera posición del promedio de componentes de competitividad y se caracteriza por tener tres de sus componentes con valores arriba de 90. Su valor más alto se encuentra en el componente urbano, que representa el más alto del conjunto de ciudades, mientras que el más bajo es el económico. Chihuahua, que ocupa el segundo lugar, obtuvo la posición de competitividad más alta de las ciudades del estudio en cuanto al componente socio-demográfico, mientras que su componente más bajo fue el urbano. La Ciudad de México, que ocupa el tercer lugar, obtuvo una mayor competitividad en el componente urbano y la menor fue en el económico. San Luis Potosí, ocupa la cuarta posición, su mayor valor de competitividad la obtuvo en el

componente institucional, mientras que el más bajo fue en el urbano. Por su parte, Ciudad Juárez, que ocupa la quinta posición, destacó en cuanto a las características socio-demográficas, no obstante sus características urbanas le dieron el menor valor de competitividad de sus cuatro componentes.

Gráfica 2.1 Comparativo de perfiles de competitividad en Monterrey Chihuahua y Ciudad de México, 2007



Fuente: Elaboración propia

De las veinte ciudades más competitivas, las que destacan en el componente económico son Saltillo, Monclova y Monterrey. El caso de Monterrey se vio favorecido por tener altos valores de competitividad en los cuatro componentes. Sin embargo, en Saltillo, que obtuvo el mayor valor del conjunto de ciudades en el componente económico, los bajos valores obtenidos en los componentes

institucional e urbano produjeron que su promedio bajara y ocupara la novena posición en el índice promedio. A Monclova, por su parte, no le favorecieron los valores obtenidos en los componentes institucional y urbano, lo cual la llevó a ocupar la posición dieciséis del promedio de competitividad.

Cuadro 2.1 Ciudades con alta competitividad en México, 2007

No	Ciudad	Económico	Institucional	Socio-demográfico	Urbano	Promedio
1	AM de Monterrey	81	96	93	100	92
2	Chihuahua	68	98	100	52	79
3	AM Ciudad de México	63	80	71	92	77
4	AM de San Luis Potosí	74	91	74	65	76
5	Ciudad Juárez	73	84	91	54	76
6	AM de Tijuana	58	93	81	58	73
7	AM de Aguascalientes	73	84	73	58	72
8	Hermosillo	63	93	79	50	71
9	AM de Saltillo	100	47	88	49	71
10	AM de Toluca	72	65	57	89	71
11	AM de Guadalajara	63	82	74	60	70
12	AM de Querétaro	73	67	74	60	69
13	Durango	48	97	68	60	68
14	Mexicali	68	89	68	40	66
15	AM de Reynosa	64	98	62	36	65
16	AM de Monclova	83	51	91	35	65
17	AM de Torreón	66	67	70	55	65
18	AM de Veracruz	55	81	69	50	64
19	Matamoros	69	67	75	42	63
20	AM de Puebla	74	55	61	62	63

Fuente: Elaboración propia

En el componente económico, entre las variables que tuvieron más peso se encuentran la producción bruta total per cápita (riqueza generada) y el sueldo promedio del personal ocupado (nivel salarial). Por ejemplo, el caso de Saltillo muestra la gran diferencia de riqueza proporcionalmente generada que mantiene en relación al resto de las ciudades en la gráfica 3. Destaca también el caso de

Celaya, que sin embargo obtiene bajos valores de competitividad en los tres componentes restantes y se ubica en el vigésimo noveno lugar. En cuanto a nivel salarial, se observa que Monterrey, Ciudad Juárez y Mexicali presentan mejores niveles de ingreso, no obstante las variaciones con las otras ciudades no son tan grandes.

Las ciudades con los valores más altos de competitividad institucional son Reynosa, Chihuahua, Durango y Monterrey. Monterrey y Chihuahua ocupan la primera y segunda posición respectivamente en el promedio de competitividad. Mientras tanto la ciudad de Durango se ve afectada principalmente por el valor obtenido en el componente económico y Reynosa en el componente urbano. Es importante mencionar que ninguna de las veinte ciudades más competitivas obtuvo el valor más alto del componente institucional, el cual fue obtenido por Morelia, que se encuentra hasta la vigésimo tercera posición del índice y donde los tres componentes restantes obtuvieron bajos valores de competitividad.

Por lo que se refiere al componente institucional, entre las variables de mayor relevancia se ubican la capacidad financiera (nivel de autosuficiencia de las finanzas locales), la dependencia financiera (nivel de subordinación a otros niveles de gobierno), reglamentos (calidad del marco reglamentario) y planeación (mecanismos y calidad de la planeación). En cuanto a capacidad financiera, se observa que Reynosa y Los Cabos muestran valores superiores al resto de las ciudades en la gráfica, seguidas por otro grupo de tres ciudades donde Morelia, Chihuahua y Ciudad Juárez también tienen una participación importante. En

cuanto a dependencia financiera, las variaciones son menos perceptibles, sin embargo se puede notar que Morelia, Monterrey, Los Cabos, Ciudad Juárez y Acapulco tienen menores niveles que el resto de las ciudades.

Las ciudades que obtuvieron mayores valores de competitividad en el componente socio-demográfico, fueron Chihuahua, Monterrey, Monclova y Ciudad Juárez. Nuevamente destacan Monterrey y Chihuahua, que obtuvieron las primeras dos posiciones del promedio de competitividad promedio de las ciudades mexicanas. Mientras que Monclova, aunque también se vio favorecida por el componente económico, su posición fue afectada por los valores obtenidos en el institucional y el urbano. Por su parte, Ciudad Juárez obtuvo un valor bajo en el componente urbano, no obstante los valores obtenidos en los componentes económico e institucional la posicionaron en el quinto lugar del índice.

En el componente urbano, las ciudades con los valores más altos de competitividad fueron Monterrey, Ciudad de México y Toluca. Monterrey obtuvo la posición más alta del conjunto de ciudades en este rubro, lo cual también favoreció la primera posición del índice de las ciudades mexicanas. La Ciudad de México también resultó favorecida por los valores en sus otros tres componentes y se ubicó en el tercer lugar general. Aunque la Ciudad de México no muestra altos valores en cuanto a las dos variables que se presentaron en la gráfica anterior, si mantiene ventaja en cuanto a infraestructura y capital humano para generación de conocimiento. Mientras tanto, Toluca se vio afectada por el valor del componente socio-demográfico y su promedio la llevó a ocupar la décima posición del índice.

Después de haber analizado los resultados para las primeras ciudades, en la siguiente sección se presentan los importantes diferenciales entre ciudades, además se analizan también las posiciones de menor competitividad promedio en el índice, así como algunas comparaciones de variables relevantes que influyeron en los resultados obtenidos.

### ***2.2.2 Las ciudades con competitividad media y baja***

Después de las primeras veinte posiciones del índice de competitividad 2007, se puede observar a ciudades como Cuernavaca, Culiacán, Morelia, León y Tampico (ver Gráfica 7 y Cuadro 3). Todas estas ciudades se encuentran en la parte media del índice y aunque algunas de estas presentan altos niveles de competitividad en alguno de sus componentes, también presentan medios o bajos niveles en otros. Tal es el caso de Morelia, que a pesar de haber obtenido la primera posición en el componente institucional presenta bajos niveles en el económico y en el urbano, lo cual genera que su promedio general disminuya.

Las ciudades que obtuvieron las posiciones al final de la tabla del índice de competitividad promedio fueron Chetumal, Poza Rica, Minatitlán, Chilpancingo y Manzanillo (ver Cuadro 2). En el caso de Chetumal, tiene valores bajos de competitividad en los cuatro componentes. Poza Rica, aunque muestra un nivel más alto en la competitividad socio-demográfica, en el resto mantiene bajos

niveles, principalmente en lo económico e institucional. Minatitlán y Chilpancingo, en cambio observan competitividad mayor en cuanto al componente institucional, no así en los otros tres, donde sus niveles son menores. Y Manzanillo muestra mayor competitividad socio-demográfica, no obstante un valor bajo en la competitividad urbana. La gráfica 8 muestra los perfiles de competitividad de tres de estas ciudades.

En la parte económica, entre las ciudades que destacan por estar arriba o en el promedio de este componente son Cuernavaca, Tampico y Celaya. Las tres se encuentran en la parte media del índice, es decir entre las posiciones 21 y 40. No obstante, en las tres ciudades, el grado de competitividad en el componente urbano no les favorece; además de que Celaya también muestra una baja competitividad socio-demográfica.

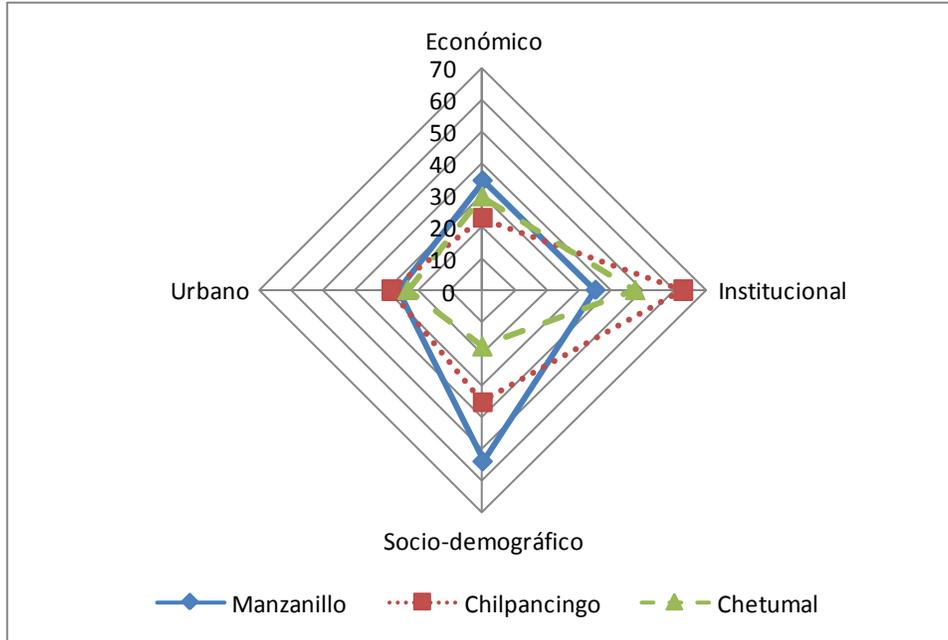
Las ciudades que observan los niveles más bajos son Chilpancingo, Poza Rica y Minatitlán. Las tres ciudades se encuentran en la parte más baja también de la competitividad promedio de las ciudades mexicanas. A Chilpancingo le afecta también el valor obtenido en el componente urbano; a Poza Rica en el institucional; y a Minatitlán en el socio-demográfico.

Cuadro 2.2 Ciudades con competitividad media y baja en México, 2007

No.	Ciudad	Económico	Institucional	Socio-demográfico	Urbano	Promedio
21	AM de Cuernavaca	65	65	66	53	62
22	Culiacán	39	90	51	64	61
23	Morelia	36	100	59	47	61
24	AM de León	51	67	73	51	60
25	AM de Tampico	62	68	67	45	60
26	Mazatlán	39	97	64	32	58
27	Villahermosa	36	88	54	45	56
28	AM de Cancún	40	69	61	51	55
29	AM de Celaya	70	70	48	32	55
30	AM de Colima	33	84	71	30	54
31	La Paz	30	98	64	23	54
32	Nuevo Laredo	54	63	67	31	54
33	AM de Pachuca	39	67	72	35	53
34	Los Cabos	38	87	46	34	51
35	Tehuacán	50	87	35	33	51
36	Ensenada	51	90	44	19	51
37	Ciudad Victoria	37	67	70	28	51
38	Ciudad Obregón	50	68	54	25	49
39	AM de Zacatecas	30	67	69	30	49
40	AM de Mérida	46	44	56	51	49
41	AM de Xalapa	43	55	53	38	47
42	Irapuato	48	64	44	32	47
43	Acapulco	31	83	26	47	47
44	AM de Coatzacoalcos	46	25	68	46	46
45	AM de Puerto Vallarta	33	66	52	33	46
46	AM de Tepic	38	49	62	33	46
47	AM de Orizaba	68	41	38	35	46
48	Ciudad del Carmen	49	69	36	27	45
49	AM de Oaxaca	23	53	54	50	45
50	Los Mochis	41	77	37	24	45
51	Uruapan	36	80	30	30	44
52	AM de Tuxtla Gutiérrez	28	61	38	49	44
53	AM de Tlaxcala	46	37	49	33	41
54	AM de Cuautla	47	46	28	36	39
55	Campeche	30	52	44	28	38
56	Manzanillo	34	35	54	27	38
57	Chilpancingo	23	63	35	29	37
58	AM de Minatitlán	20	60	29	36	36
59	AM de Poza Rica	22	21	62	35	35
60	Chetumal	29	48	18	23	30

Fuente: Elaboración propia

Gráfica 2.2 Comparativo de perfiles de competitividad en Manzanillo, Chilpancingo y Chetumal, 2007



Fuente: Elaboración propia

Si se comparan las ciudades con diversos grados de competitividad en cuanto a riqueza generada, se pueden observar importantes diferencias. Las ciudades de Poza Rica y Minatitlán son las que se encuentran en la parte más baja, al igual que en la parte baja del índice; mientras que Tampico, Nuevo Laredo y León se encuentran en la parte media del índice; y Saltillo y Monclova, que están en la parte alta del índice, también lo están en el componente económico. En el caso de Tijuana y Veracruz, éstas aparecen en la parte media, y es precisamente en el aspecto económico en donde muestran sus valores menores de competitividad, sin embargo obtuvieron mejores posiciones en otros componentes, principalmente en el institucional, por lo que se ubican en la parte alta del índice.

En el componente institucional, como ya se había mencionado anteriormente, Morelia es la ciudad con el mayor grado de competitividad en este aspecto, sin embargo, presenta bajos niveles de competitividad urbana y económica. Otras ciudades como Culiacán, Mazatlán, La Paz y Ensenada también presentan alta competitividad institucional, no obstante Culiacán tiene una posición baja en la parte económica; Mazatlán y La Paz en la económica y urbana; y Ensenada en la socio-demográfica y urbana. Todas ellas se encuentran en la parte media del índice.

Manzanillo, Coahuila de Zaragoza y Poza Rica son las ciudades que se encuentran en la parte baja del índice de competitividad de las ciudades mexicanas. Manzanillo presenta un valor de competitividad similar en el componente económico y uno aún más bajo en el componente urbano. Coahuila de Zaragoza presenta mejores posiciones en los restantes tres componentes, sobre todo en el socio-demográfico, con lo que ocupa una posición más ventajosa con respecto a las otras dos ciudades. Mientras que Poza Rica observa el nivel más bajo de competitividad institucional de todas las ciudades del estudio con un nivel similar en el aspecto económico.

En relación al componente institucional la variable correspondiente a la capacidad financiera, que refleja el nivel de autosuficiencia de las finanzas locales, es un aspecto relevante para mostrar las diferencias entre ciudades. En la parte alta del componente se encuentran Morelia, Reynosa y Chihuahua, donde la primera

pertenece a la parte media del índice de competitividad y las dos restantes a la parte alta. Orizaba y Tlaxcala muestran los niveles más bajos, también se ubican en la parte baja del componente institucional en su conjunto, así como en el promedio de componentes. Es importante mencionar que ésta sólo es una variable del conjunto de competitividad institucional, donde si bien algunas ciudades de la parte baja del índice presentan similitudes con las de la parte media, existen otras variables que perjudicaron el resultado de las mismas como pueden ser altos niveles de dependencia financiera o deuda pública.

En el componente socio-demográfico, las ciudades del Cuadro 2 que destacan son León, Colima, Pachuca y Ciudad Victoria. León se encuentra por arriba del promedio de ciudades en los componentes socio-demográfico y económico pero por abajo en el institucional y urbano. Colima, Pachuca y Ciudad Victoria presentan bajos niveles en el económico y urbano. Estas ciudades se encuentran en la parte media del índice.

Las ciudades ubicadas en la parte baja del componente socio-demográfica fueron Cuautla, Acapulco y Chetumal. Cuautla se encuentra en el lugar cincuenta y cuatro del índice promedio y su posición se debe principalmente a que presenta niveles menores de competitividad en los componentes socio-demográfico y urbano. Acapulco se ubica en el lugar cuarenta y tres del índice y aunque se ve favorecida por su competitividad institucional, la económica y la socio-demográfica hacen que su promedio baje. Chetumal en cambio se ubica en el último lugar del índice promedio de competitividad de las ciudades mexicanas con el menor valor

de competitividad socio-demográfica y niveles bajos en los tres componentes restantes.

En cuanto a las características socio-demográficas, el nivel de marginación o nivel de carencias es una de las variables más ilustrativas de las diferencias encontradas en todas las ciudades del estudio. Los contrastes son evidentes en el nivel de carencias que prevalece en ciudades como Minatitlán, Acapulco y Chetumal, que dentro del índice ocupan los niveles más altos de marginación de todas las ciudades del estudio. En la parte alta del componente las ciudades de Chihuahua y Monterrey muestran los menores niveles de marginación y se encuentran también entre los primeros lugares de competitividad socio-demográfica y promedio. En la parte media se encuentran ciudades como Tampico y Nuevo Laredo que también están en la parte media del índice.

En el aspecto urbano, destacan Cuernavaca, Culiacán y Cancún. No obstante, es necesario precisar que en este componente se presentaron los niveles menores de competitividad en relación a los otros tres que incluye el índice. Por lo cual, aunque Cuernavaca resalta en este componente, también fue donde obtuvo su menor competitividad con respecto a los resultados obtenidos en sus otros componentes y fue el urbano precisamente el que afectó más su posición. En el caso de Culiacán, obtuvo baja competitividad en el componente económico y en socio-demográfico y alta en el institucional. Mientras que Cancún presentó baja competitividad económica e institucional y alta en la parte urbana. Estas tres ciudades se encuentran en la parte media del índice.

En cuanto a las últimas posiciones en el rubro urbano, las que se encuentran en estos lugares son Manzanillo, Los Mochis y Chetumal. Manzanillo presenta bajos niveles de competitividad en tres de sus componentes pero el menor es en el componente urbano. Los Mochis, tiene su valor más bajo de competitividad también en el componente urbano, pero además también en el socio-demográfico y económico. Chetumal, por su parte, también observa baja competitividad urbana y además bajos niveles también en los tres componentes restantes.

En el componente urbano, la infraestructura para la generación de conocimiento y el capital humano científico disponible en cada ciudad muestran diferencias notables. En estos dos rubros la Ciudad de México está muy por arriba de los niveles mostrados por el resto de las ciudades, lo cual favoreció su competitividad urbana y su promedio general. Otras ciudades que muestran los valores más altos en cuanto a estos rubros son Monterrey y Toluca, las cuales también están en la parte alta del índice promedio. Mientras tanto, Veracruz y Saltillo, que son de las ciudades con mayor competitividad promedio, se encuentran en la parte media de la gráfica, lo cual coincide con los valores bajos obtenidos en el componente urbano. En contraste, Acapulco, Ciudad de Carmen y Manzanillo tienen los niveles menores en la variable y se encuentran también en la parte baja del índice de competitividad promedio.

### **2.3 Iniciativas de Desarrollo Económico Local en México**

El desarrollo económico local se define como las capacidades para mejorar el bienestar económico de la comunidad de manera colectiva y permanente (Albuquerque, Costamagna y Ferraro, 2008). Estas capacidades se relacionan con la situación de la economía local, los actores que participan en ella y las instituciones que respaldan sus acciones.

Para fomentar el desarrollo local es necesario que existan políticas diseñadas de acuerdo a las potencialidades y características de los territorios que incluyan la participación activa y responsable de la sociedad (Albuquerque, 2004). En este sentido, el desarrollo económico local es un proceso que busca mejorar el territorio utilizando recursos locales y aprovechando los efectos favorables de la dinámica económica existente.

Las iniciativas de desarrollo económico local son entonces estrategias diseñadas por los gobiernos locales para incidir positivamente en la dinámica económica local aprovechando los recursos existentes, tanto financieros como humanos, fomentando la participación de los actores involucrados y promoviendo las potencialidades del territorio, lo que en conjunto contribuye a generar bienestar social.

Con el objeto de identificar las iniciativas de desarrollo económico local en México, en este apartado se presenta un ejercicio de análisis basado en los datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, publicada por INEGI. Se utilizarán los 225 municipios considerados en el apartado anterior sobre competitividad de las ciudades para que posteriormente se pueda generar un comparación de resultados entre ambos temas y de esta manera estudiar sus posibles relaciones.

### ***2.3.1 Características de las iniciativas de desarrollo económico local***

Uno de los elementos principales a analizar fue la existencia de una oficina de desarrollo económico (ODE), ya que se considera un indicador de las estrategias que emprenden los gobiernos locales en relación al fomento de la dinámica económica de la ciudad. De los 225 municipios que se consideraron en este análisis, el 66% cuenta con una oficina de desarrollo económico, ya sea que se encuentre en la administración central, paramunicipal o de otro ámbito, aunque la mayoría (97%) se encuentra en la administración central. El 26 % de los municipios no cuenta con esta oficina, mientras que el restante 8% no proporcionó información sobre el tema.

De los municipios que cuentan con ODE, la mayoría están gobernados por el PRI, ya que conforman el 61% del total, mientras que 22% por el PAN, 15% por el PRD, 1.3 por Coalición y 0.7 por otro partido. En cuanto al tamaño, el 88% son

municipios metropolitanos; 1% urbanos grandes; 8% urbanos medios y 3% urbanos pequeños. En los municipios sin ODE las proporciones son muy parecidas, esto puede ser así debido a que el partido con más municipios dentro de los 225 considerados es el PRI. En cuanto a tamaño también los que no cuentan con ODE son en su mayoría metropolitanos, sin embargo más adelante se analizará si estos realizan alguna actividad de desarrollo económico aun cuando no cuenten con ODE.

Otros aspectos que se consideraron importantes para analizar las iniciativas de desarrollo económico local en las ciudades de México fueron la existencia de comisiones sobre el tema en el cabildo, las iniciativas aprobadas y que se haya contado con un programa de trabajo. Si se consideran estos aspectos individualmente, del total de municipios considerados, el 55% de cuenta con comisiones, el 27% con iniciativas aprobadas y el 44% con programas de trabajo.

Si se estudian los municipios que cuentan con ODE y además con iniciativas resulta que el 29% de ellos las tienen; con ODE y comisiones el 62% y con ODE y programas de trabajo suman el 48%. Aquellos que cuentan con ODE pero que no tienen iniciativas, ni comisiones ni programas de trabajo son el 38% del total. Los que tienen los cuatro aspectos, es decir, ODE, iniciativas aprobadas, comisiones en cabildo y programas de trabajo son el 29%.

De los que no cuentan con ODE, el 32% tiene comisiones de desarrollo económico, 27% tiene iniciativas aprobadas y 30% cuenta con programas de

trabajo en la materia. Los municipios que no tienen comisiones en cabildo, que son el 52%, tampoco cuentan con iniciativas ni programas de trabajo. En cambio los que tienen los tres, es decir comisiones, iniciativas aprobadas y programas de trabajo son el 20%.

### ***2.3.2 Categorías del desarrollo económico local***

De acuerdo a los resultados presentados en el apartado anterior, se pueden distinguir cuatro categorías principales en donde se agrupan la mayor parte de los municipios estudiados. A continuación se explican estos grupos de acuerdo a su actividad de desarrollo económico local:

- Municipios activos. Son aquellos que tienen más actividades de desarrollo económico local. Se cuenta con ODE, iniciativas aprobadas, comisiones en cabildo y programas de trabajo. En este grupo se encuentra el 20% de los municipios.
- Municipios semi-activos. Son aquellos que no cuentan con ODE pero que, sin embargo, mantienen actividades de desarrollo económico local. Se encuentran en este grupo los que tienen comisiones, iniciativas aprobadas y programas de trabajo, los cuales cubren el 7% de los municipios.
- Municipios restrictivos. Cuentan con ODE pero no tienen iniciativas aprobadas, comisiones en cabildo ni programas de trabajo. A pesar de tener ODE no tienen más actividades de desarrollo económico. Aquí se encuentra el 27% de los municipios.

- Municipios inactivos. Son los que no registran actividad alguna de desarrollo económico, es decir, no tienen ODE, ni iniciativas, ni comisiones ni programas de trabajo. En este grupo se encuentra el 19% de los municipios.

En los municipios restantes no se puede distinguir una tendencia clara en cuanto a actividades relacionadas con el desarrollo económico local y no sería posible agruparlos en alguna categoría en específico.

En la categoría de municipios activos se encuentran municipios como Torreón, Guadalajara, Toluca, Hermosillo, Nuevo Laredo y Mérida (ver cuadro 3). El 91% son municipios que pertenecen a una zona metropolitana, el 7% son urbanos medianos y el 2% urbanos grandes. El 58% está gobernado por el PRI, el 35% por el PAN, el 5% por el PRD y uno de ellos por una alianza PAN-PRD. En cuanto a distribución territorial, se encuentran representados 17 estados del país, entre los que destacan el Estado de México con 6 municipios, Jalisco y Morelos con 5 y Coahuila con 4. Se observa que el 42% de los municipios se localizan en el centro del país, 28% en el norte-noroeste, 16% en el sur y 14% en el occidente.

Cuadro 2.3 Municipios activos en desarrollo económico local, 2009

Municipio	Estado	Municipio	Estado
JESÚS MARÍA	Aguas calientes	URUAPAN	Michoacán de Ocampo
TUXTLA GUTIÉRREZ	Chiapas	AYALA	Morelos
RAMOS ARZPE	Coahuila de Zaragoza	JIUTEPEC	Morelos
TORREÓN	Coahuila de Zaragoza	TEMIXCO	Morelos
MATAMOROS	Coahuila de Zaragoza	XOCHITEPEC	Morelos
SALTILLO	Coahuila de Zaragoza	YAUTEPEC	Morelos
COLIMA	Colima	OAXACA DE JUÁREZ	Oaxaca
GÓMEZ PALACIO	Durango	SANTA CRUZ XOXOCOTLÁN	Oaxaca
LERDO	Durango	PUEBLA	Puebla
CELAYA	Guanajuato	AHOME	Sinaloa
SAN FRANCISCO DEL RINCÓN	Guanajuato	HERMOSILLO	Sonora
GUADALAJARA	Jalisco	CAJEME	Sonora
TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA	Jalisco	ALTAMIRA	Tamaulipas
TLAQUEPAQUE	Jalisco	NUEVO LAREDO	Tamaulipas
JUANACATLÁN	Jalisco	TAMPICO	Tamaulipas
PUERTO VALLARTA	Jalisco	APETATILÁN DE ANTONIO CARVAJAL	Tlaxcala
MEXICALTZINGO	México	CHIAUTEMPAN	Tlaxcala
SAN MATEO ATENCO	México	COATEPEC	Veracruz de Ignacio de la Llave
ALMOLOYA DE JUÁREZ	México	COATZACOALCOS	Veracruz de Ignacio de la Llave
CHIAUTLA	México	ZARAGOZA	Veracruz de Ignacio de la Llave
TEPOTZOTLÁN	México	MÉRIDA	Yucatán
TOLUCA	México		

Fuente: Elaboración propia

En la categoría de semi-activos, donde se encuentra el menor número de municipios, se observa, por ejemplo, a Ensenada y La Paz (ver Cuadro 4). El 75% del total forma parte de una zona metropolitana, el 17% son urbanos medios y el 8% urbanos pequeños. En cuanto a partido político gobernante, el 67% es del PRI, el 25% del PAN y el 8% del PRD. La mayoría de ellos se ubica en la región centro del país, con 42%, le sigue la norte con 33% y finalmente la sur 25%. De acuerdo a estos datos, los municipios semi-activos se caracterizan en su mayoría por pertenecer a zonas metropolitanas, estar gobernados por el PRI y distribuirse territorialmente en las regiones centro y norte del país.

Cuadro 2.4. Municipios semi-activos en desarrollo económico local, 2009

Municipio	Estado
ENSENADA	Baja California
LA PAZ	Baja California Sur
BERRIOZÁBAL	Chiapas
XALISCO	Nayarit
APODACA	Nuevo León
SANTA LUCÍA DEL CAMINO	Oaxaca
SAN ANDRÉS CHOLULA	Puebla
SAN PEDRO CHOLULA	Puebla
AMOZOC	Puebla
SAN GREGORIO ATZOMPA	Puebla
XICOHTZINCO	Tlaxcala
UMÁN	Yucatán

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los municipios restrictivos en desarrollo económico local se pueden observar a ciudades como Tijuana, Monclova, Chihuahua, Morelia y Cuernavaca (ver Cuadro 5). En esta categoría en donde se agrupa la mayor proporción de municipios con 27%. El 91% del total pertenece a zonas metropolitanas, 5% a urbanos medios, 2% a urbanos grandes y 2% a urbanos pequeños. En cuanto a partido político gobernante, el PRI se encuentra en el 49%, el PRD en el 28%, el PAN en el 21% y Convergencia en el 2%. En distribución territorial, los municipios se encuentran más concentrados en la región centro con 61% del total, en donde el Estado de México tiene el mayor número con 14; mientras que la norte-noreste tiene el 21% y la sur el 18%. En esta categoría se puede decir que los municipios se caracterizan por pertenecer en su mayoría a zonas metropolitanas, destacan los gobernados por el PRI y estar concentrados en la región centro de México. Es

importante mencionar que en esta categoría los municipios gobernados por el PRD superan a los del PAN y es en este tipo de municipios en donde el PRD concentra su mayor proporción con respecto al resto de las categorías. También es necesario señalar que en esta categoría aparecen 11 de las 16 delegaciones del Distrito Federal, que a pesar de que cuentan con una oficina de desarrollo económico, no tienen conformado un cabildo y por lo tanto no se tiene conocimiento de sus actividades en cuanto a iniciativas y programas de trabajo.

Finalmente, en la categoría de municipios inactivos en desarrollo económico se encuentran cuatro delegaciones del Distrito Federal y San Francisco del los Romo, en Aguascalientes, entre otros. Del total de esta categoría, el 92% pertenece a una zona metropolitana, mientras que el 8% son pequeños. En cuanto a partido político gobernante, el PRI concentra el 46%, el PAN 21% y el PRD 18%. Se encuentran distribuidos en el territorio nacional como sigue: 51% en el centro, en donde destacan Tlaxcala con 6 municipios, el Distrito Federal con 5 delegaciones y Puebla con 5 municipios; 26% en el sur, 18% en el norte-noreste y 5% en occidente. Cabe resaltar que sólo en este tipo de municipios la región sur concentra más que la norte y destaca el estado de Oaxaca con 5 municipios. Se puede decir entonces que los municipios inactivos en desarrollo económico se caracterizan en su mayoría por pertenecer a zonas metropolitanas, estar gobernados por el PRI y concentrarse en la región centro.

Cuadro 2.5 Municipios restrictivos en desarrollo económico, 2009

Municipio	Estado	Municipio	Estado
TIJUANA	Baja California	TEXCOCO	México
MONCLOVA	Coahuila de Zaragoza	TULTITLÁN	México
SAN BUENAVENTURA	Coahuila de Zaragoza	XONACATLÁN	México
CHIHUAHUA	Chihuahua	ZINACANTEPEC	México
AZCAPOTZALCO	Distrito Federal	ZUMPANGO	México
CUAJMALPA DE MORELOS	Distrito Federal	MORELIA	Michoacán de Ocampo
GUSTAVO A. MADERO	Distrito Federal	CUERNAVACA	Morelos
IZTACALCO	Distrito Federal	TEPEC	Nayarit
IZTAPALAPA	Distrito Federal	BAHÍA DE BANDERAS	Nayarit
LA MAGDALENA CONTRERAS	Distrito Federal	GRAL. ESCOBEDO	Nuevo León
ÁLVARO OBREGÓN	Distrito Federal	JUÁREZ	Nuevo León
TLÁHUAC	Distrito Federal	SANTA CRUZ AMILPAS	Oaxaca
XOCHMILCO	Distrito Federal	EL MARQUÉS	Querétaro
MGUEL HIDALGO	Distrito Federal	ISLA MUJERES	Quintana Roo
VENUSTIANO CARRANZA	Distrito Federal	OTHÓN P. BLANCO	Quintana Roo
IRAPUATO	Guanajuato	BENITO JUÁREZ	Quintana Roo
LEÓN	Guanajuato	CULIACÁN	Sinaloa
SILAO	Guanajuato	MAZATLÁN	Sinaloa
PACHUCA DE SOTO	Hidalgo	CENTRO	Tabasco
MNERAL DE LA REFORMA	Hidalgo	PAPALOTLA DE XICHTÉNCATL	Tlaxcala
CHALCO	México	ZACATELCO	Tlaxcala
MELCHOR OCAMPO	México	CAMERINO Z. MENDOZA	Veracruz de Ignacio de la Llave
NICOLÁS ROMERO	México	COATZINTLA	Veracruz de Ignacio de la Llave
OCOYOACAC	México	IXHUATLÁN DEL SURESTE	Veracruz de Ignacio de la Llave
OTZOLOTEPEC	México	IXTACZOQUITLÁN	Veracruz de Ignacio de la Llave
PAPALOTLA	México	ORZABA	Veracruz de Ignacio de la Llave
LA PAZ	México	GUADALUPE	Zacatecas
SAN MARTÍN DE LAS PIRÁMIDES	México	ZACATECAS	Zacatecas
TECÁMAC	México		

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 2.6 Municipios inactivos en desarrollo económico, 2009

Municipio	Estado	Municipio	Estado
SAN FRANCISCO DE LOS ROMO	Aguascalientes	SAN SEBASTIÁN TUTLA	Oaxaca
ARTEAGA	Coahuila de Zaragoza	SANTA MARÍA ATZOMPA	Oaxaca
CASTAÑOS	Coahuila de Zaragoza	CORONANGO	Puebla
FRONTERA	Coahuila de Zaragoza	JUAN C. BONILLA	Puebla
VILLA DE ÁLVAREZ	Colima	OCOYUCAN	Puebla
COYOACÁN	Distrito Federal	SAN MIGUEL XOXTLA	Puebla
MILPA ALTA	Distrito Federal	TLALTENANGO	Puebla
TLALPAN	Distrito Federal	QUERÉTARO	Querétaro
BENITO JUÁREZ	Distrito Federal	CONTLA DE JUAN CUAMATZI	Tlaxcala
CUAUHTÉMOC	Distrito Federal	PANOTLA	Tlaxcala
ISIDRO FABELA	México	TENANCINGO	Tlaxcala
TEMAMATLA	México	TEOLOCHOLCO	Tlaxcala
EMILIANO ZAPATA	Morelos	TOTOLAC	Tlaxcala
CARMEN	Nuevo León	LA MAGDALENA TLALTELULCO	Tlaxcala
GARCÍA	Nuevo León	HUILOAPAN	Veracruz de Ignacio de la Llave
SAN PEDRO GARZA GARCÍA	Nuevo León	OTEAPAN	Veracruz de Ignacio de la Llave
SAN NICOLÁS DE LOS GARZA	Nuevo León	PUNTE NACIONAL	Veracruz de Ignacio de la Llave
SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS	Oaxaca	KANASÍN	Yucatán
SAN ANTONIO DE LA CAL	Oaxaca	PROGRESO	Yucatán
SAN JACINTO AMLPAS	Oaxaca		

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a los cuadros y la información anterior, los datos parecerían ser muy parecidos en las cuatro categorías, sin embargo pueden mencionarse algunas diferencias importantes. En cuanto a los municipios metropolitanos, aunque en todas las categorías aparecen como los que definen a la mayoría de los municipios, el tamaño de población es distinta, Por ejemplo, en los municipios activos y semi-activos pueden observarse más capitales de estado y con población mayor a 500 mil habitantes; mientras tanto, en los restrictivos la conformación de tamaños es diversa y en los inactivos claramente aparecen más

municipios con población menor a 500 mil habitantes y ninguno de ellos es capital de estado.

En cuanto a partido político, la mayoría de las ciudades consideradas están gobernadas PRI, lo cual significa que este partido está gobernando en la mayoría de las ciudades más importantes de México. En este aspecto también pueden notarse algunas variantes, ya que en los municipios activos la conformación de partidos tiende a concentrarse más en el PRI y en segundo lugar en el PAN; en los semi-activos, el orden de importancia es el mismo pero hay más concentración en el PRI y menos en el PAN; en los restrictivos hay un cambio claro ya que el PRI es primero y el PRD es segundo y en los inactivos el PRI es primer lugar y hay una concentración muy similar entre PAN y PRD. El PRD tiene una participación minoritaria en los activos y semi-activos y mayor en los restrictivos e inactivos.

En relación a las regiones, en la centro hay una concentración igual en los activos y semi-activos, después en los inactivos y la mayor se da en los restrictivos. En la norte hay mayor proporción de municipios en los semi-activos y activos y menor en los inactivos. En la sur la mayor concentración se observa en los inactivos y semi-activos y la menor en los activos y restrictivos.

### ***2.3.3 Desarrollo económico local y competitividad en México***

A partir de las categorías definidas anteriormente y cuyos resultados muestran la situación de los municipios en México con respecto al desarrollo de iniciativas de desarrollo económico, en esta sección se muestran los principales resultados y sus posibles relaciones entre las categorías planteadas. El siguiente cuadro muestra la proporción de municipios de acuerdo a cada categoría, el partido político al que pertenecen y su localización dentro de las diversas regiones del país.

Cuadro 2.7 Categorías de desarrollo económico local en México

<b>Categoría</b>	<b>Proporción de municipios</b>	<b>Partido</b>	<b>Distribución territorial</b>
Activo	29%	PRI, PAN	Centro, Norte
Semi-activo	10%	PRI, PAN	Centro, Norte
Restringido	37%	PRI, PRD	Centro, Norte
Inactivo	24%	PRI, PAN	Centro, Sur

Elaboración propia

De acuerdo al cuadro anterior, se puede observar que la mayoría de los municipios en México se encuentran en la categoría de restrictivos en iniciativas de desarrollo económico, es decir, que aunque cuentan con una oficina de desarrollo económico que se encarga de estas actividades en el municipio, no se cuentan con programas específicos en la materia, comisiones e iniciativas dentro

de las sesiones de cabildo o en los grupos de estudio del ayuntamiento. Este tipo de municipios están gobernados por el PRI o el PRD y se encuentran en el centro y norte del país.

El siguiente grupo de municipios es el de los activos, es decir, los que tienen oficina, programas, comisiones e iniciativas de desarrollo local en el ayuntamiento. En este grupo los municipios son gobernados por el PRI o el PAN y se encuentran localizados en el centro y norte del país.

En tercer lugar se encuentra el grupo de municipios inactivos, es decir, los que no cuentan con iniciativas, programas, comisiones ni oficina de desarrollo económico local. Están gobernados por el PRI o el PAN y se encuentran en las regiones centro y sur del país.

Finalmente, los municipios semi-activos concentran el 10% del total y se refieren a los que aún sin contar con una oficina de desarrollo económico municipal, si tratan el tema en las comisiones, tienen iniciativas en la materia y programas de trabajo en las comisiones de cabildo.

Si se unen todos los municipios que tienen alguna actividad con relación al desarrollo local en México, se puede observar, que el 76% de los municipios del país se encuentran inmersos en los temas de desarrollo económico de sus territorios y sólo el 24% no presenta actividad alguna en el tema. Asimismo, estas actividades se presentan más en los municipios del centro del país y del norte y están gobernados por tres partidos políticos. En cambio en los municipios

inactivos, aunque también hay municipios del centro del país, sólo en esta categoría se encuentran los que están localizados en el sur de México.

Resulta relevante conocer si existe relación entre las categorías de desarrollo económico y el análisis de competitividad realizado en este capítulo. En el siguiente cuadro se muestra el nivel de competitividad por categoría de desarrollo económico en las ciudades del país.

Cuadro 2.8 Relación entre competitividad y desarrollo económico en municipios de México

Nivel de competitividad	Categoría de desarrollo económico (porcentaje de municipios)			
	Activos	Semi-activos	Restrictivos	Inactivos
<b>Alta</b>	56	50	61	13
<b>Media</b>	21	25	21	37
<b>Baja</b>	23	25	18	50
<b>Total</b>	100	100	100	100

Elaboración propia

De acuerdo al cuadro anterior se puede identificar que sí existe una relación entre desarrollo económico y nivel de competitividad en las ciudades de México y que esta relación es diferenciada de acuerdo con la categoría de desarrollo económico. Esto es, que los municipios activos, semi-activos y restrictivos están más relacionados con niveles altos de competitividad, es decir, que se trata se municipios en donde existen condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades económicas, el gobierno participa activamente en la promoción y facilitación de las actividades productiva de la ciudad, la ciudad cuenta con la

infraestructura necesaria para atender las demandas de su población y actividad económica, y la ciudad ofrece oportunidades de empleo, personal capacitado, amenidades y nivel salarial para el desarrollo local.

Por el contrario, los municipios inactivos en desarrollo económico se caracterizan por sus bajos niveles de competitividad. Un bajo nivel de competitividad está relacionado con mayores carencias de infraestructura y provisión de servicios para el desarrollo de las actividades socio-económicas de la ciudad, así como de mayores deficiencias en cuanto a personal capacitado, nivel salarial, oportunidades de empleo y producción local.

La relación también da cuenta de que las zonas metropolitanas en el país son diversas y la falta de coordinación entre los municipios es palpable. Esto representa un problema para atender las necesidades más apremiantes de los municipios en México, ya que cada vez existe mayor concentración de actividades económicas y de población en pocos lugares del territorio, que a su vez integran a varias demarcaciones político-administrativas, en algunos casos municipios de un mismo estado y en algunos otros de diferentes estados. Todavía no se logra que la coordinación metropolitana sea la base de la organización y planeación local en México, lo que constituye una limitante en términos de competitividad en el país y de bienestar social.

## **CAPÍTULO 3. POLÍTICAS NACIONALES DE INCIDENCIA LOCAL**

Este capítulo analiza la política económica, fiscal y urbana que se implementó de 1988 a 2006 en México y que forma parte del entorno nacional que presentaron los municipios del país en esos años. La primera parte es sobre el desarrollo económico de México, la segunda es acerca de las relaciones intergubernamentales, la tercera trata sobre la política urbana, y la última recapitula las tres secciones y categoriza el contexto nacional en el cual se formaron las relaciones público-privadas en los dos casos de estudio desarrollados más adelante. El objetivo es identificar cuáles de estos aspectos son importantes para las ciudades de México y cómo se combinan después con las características de los contextos locales. El capítulo analiza los tres aspectos mencionados por sexenios para facilitar la identificación de factores influyentes para cada ciudad en cada uno de ellos.

### **3.1 Antecedentes al período de estudio**

Antes de iniciar con el período que cubre el estudio, es importante mencionar brevemente algunos hechos importantes que forman los antecedentes de la vida económica y política del país. De 1930 a 1960 el país se caracterizó por el crecimiento sostenido basado en la industrialización y la urbanización. A partir de

estos dos fenómenos cambia la estructura del empleo y la población ocupada en el sector agrícola pasa de 58% en 1950 a 39.4% en 1970, mientras tanto el sector industrial cambia de 16 a 23%; el modelo de sustitución de importaciones es el que guía la economía (Grindle, 1996).

A mediados de 1970, se encontraron vastas reservas de petróleo, lo que convirtió a México en uno de los mayores países exportadores de petróleo. El gobierno federal tenía grandes expectativas en la economía; el gasto público se incremento de 13.7% en 1978 a 24.9% en 1981 y la economía creció a una tasa anual de 8.6%. Sin embargo, la alta confianza en la economía provocó que tanto el sector público como el privado se endeudaran a tasas muy altas para apoyar la inversión y el gasto en el consumo, lo cual incrementó la deuda exterior.

El déficit público, la deuda externa y las tasas de inflación produjeron una devaluación de 438% en el peso mexicano en 1982; esto generó control en las importaciones, reducción del gasto público y culminó con la nacionalización de la banca (Sobrino, 2003). La razón principal que motivó este cambio fue el desgaste del modelo de sustitución de importaciones, el cual ya no cumplía con los objetivos del desarrollo económico; además el Fondo Monetario Internacional propuso una serie de ajustes para apoyar a los países en crisis (Sobrino, 2005).

Por un lado, el modelo de sustitución de importaciones presentó problemas relacionados con el tamaño del mercado, distribución inequitativa de la riqueza e importación masiva de bienes intermedios y de capital; el déficit en las finanzas

públicas; y por el otro, el déficit en las finanzas públicas fue generado por el incremento del gasto público, de la deuda pública y de la amplia participación del gobierno central en la economía; debido a ello, el FMI propuso la reducción en la participación del gobierno en la economía para enfrentar los retos de la globalización (Gereffi, 1994; Guillén, 1994; Barriga, 1997).

Entre las consecuencias de la crisis económica se encuentran las siguientes (Grindle, 1996): la nacionalización de la banca redujo la confianza de los empresarios y restringió el capital a las pequeñas y medianas empresas; las organizaciones empresariales tradicionales perdieron poder económico, perdieron confianza en el PRI y comenzaron a apoyar a otros partidos políticos; los sindicatos disminuyeron su poder con el gobierno en términos de salarios y liberalización comercial y, la institución presidencial perdió legitimidad debido a las prácticas de corrupción y la incapacidad de dar solución a la crisis económica.

La crisis económica de 1982, no sólo tuvo consecuencias económicas, sino que también se considera como un detonador del cambio en las relaciones entre el gobierno, las organizaciones de trabajadores y el sector privado; se tuvo que recurrir a los pactos para lograr los cambios necesarios en la economía; a esta cooperación tripartita se le conoce como gobernanza económica (Ortega, 2006). Este cambio en las relaciones arriba citadas es especialmente importante para esta investigación, ya que es a finales de la década de los ochenta cuando se comienzan a gestar más relaciones público-privadas en las ciudades de México y en donde se inscribe el inicio del periodo de estudio. En los siguientes apartados

se tratan los principales aspectos que caracterizaron la economía y política del país en los siguientes años y periodos presidenciales.

### **3.2 Evolución económica y política**

En esta sección se identifican los cambios más relevantes que ha experimentado la economía nacional de 1988 a 2006. Debido a que los factores económicos están muy relacionados con los políticos, en cada uno de los sexenios se abordan los principales hechos políticos que sucedieron en el país.

#### ***3.2.1 Apertura comercial: 1988-1993***

El gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari enfrentaba problemas que tenían su origen en los años anteriores. Se relacionaban principalmente con la caída en los precios del petróleo y el terremoto de 1985. Se inició un programa de ajuste económico, cuyos principales elementos fueron disminuir el gasto y la inversión pública, privatizar las empresas públicas y liberalizar el comercio (Valenzuela, 1994).

Se adoptó un modelo neoliberal que tenía el objetivo de incrementar las exportaciones a través del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), principalmente. Con el tratado se estableció una zona de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Sobrino (2003) menciona que durante las

negociaciones, iniciadas en 1991, se ocultó información y se evitó el debate sobre los pros y los contras del tratado. Inició oficialmente en 1994.

Tanto la crisis del peso como la llegada de Salinas de Gortari a la presidencia fueron dos elementos que generaron desconfianza el sector empresarial y las organizaciones de trabajadores del país ante la amenaza de un nuevo ajuste económico. La falta de apoyo de estos dos sectores en las políticas gubernamentales generó el aumento de la inflación y reforzó las tendencias hacia la liberalización comercial y asimismo la alianza con el gobierno; se pretendía llegar a un ajuste que controlara la inflación y que respetara los pactos logrados para la estabilidad económica, para lo cual se estableció el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) (Ortega, 2006).

De 1989 a 1994, el Plan Nacional de Desarrollo establecía tres principales estrategias para la recuperación de la economía (Poder Ejecutivo Federal, 1989): estabilización de la economía reduciendo la inflación; incremento de los recursos disponibles para la inversión productiva, y modernización económica a través de mayor eficiencia y competitividad en los mercados internacionales. De acuerdo con Rojas-Suárez (1993) el objetivo principal era controlar la inflación a través del congelamiento de salarios y controlando las tasas de cambio por medio de reformas estructurales relacionadas con medidas de liberalización, reforma fiscal, privatización de empresas públicas y desregulación del sistema financiero.

Entre 1988 y 1994 el Producto Interno Bruto (PIB) presentó crecimiento a una tasa anual de 4%, lo cual superaba las tasas obtenidas en la década anterior. Con estos niveles se consiguió reducir las tasas de inflación a través del control del déficit público y su financiamiento, el control de precios y tasas de cambio, así como los salarios (Arellano, 1994; Arellano y González, 1993).

El escenario después de la elección del Presidente Salinas se tornaba complicado. Enfrentaba una crisis de legitimidad que se había visto reflejada en las urnas donde hubo una alta tasa de abstencionismo (70%). Craske (1994) menciona que el PRI estaba siendo atacado por más de un grupo, incluyendo protestas de votantes y de comunidades de empresarios, y no por uno solo como era común. Además era necesario atender problemas relacionados con la provisión de servicios, desempleo, vivienda y la pobreza que afectaba al 30% de la población.

Como respuesta a la problemática, el gobierno inició un programa de política social extenso. De acuerdo con Sobrino y Garrocho (1995), el objetivo era atender las necesidades de la población por medio de la inversión de los gobiernos locales en la provisión de servicios públicos. Había dos líneas de acción: la creación de una plataforma básica social y de actividades productivas y, atender el resto de los aspectos del gasto social.

La primera línea se cubriría con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Representaba una nueva forma de atender la pobreza basada en un esquema de responsabilidad compartida entre el gobierno y los ciudadanos. Se

originó como un programa para combatir la inequidad social y apaciguar las protestas sociales que había por todo el país. Sin embargo, según argumenta Craske (1994), el propósito final era recuperar la legitimidad perdida y la paz social durante la implementación del proyecto económico.

El PRONASOL estaba dirigido a la atención de tres grupos: indígenas, agricultores y población urbana marginada; se basaba en la participación directa de la población a través de comités. De acuerdo con Sobrino y Garrocho (1995), el programa fue considerado como una estrategia populista para ganar votantes en donde las posibilidades de ganar para el PRI eran bajas; se trataba de formar alianzas y reconstruir el sistema corporativista; tenía un manejo centralista con alta injerencia del presidente en la distribución de los recursos; tenía publicidad excesiva y, facilitaba la corrupción y falta de transparencia en el manejo de los recursos. Debido a estos factores y que el programa no estaba diseñado para aliviar las causas reales de la pobreza, no fue capaz de reducir los niveles de pobres en el país. Aunque el PIB y la inflación aparentemente mejoraron en ese periodo, las disparidades regionales y locales aumentaron.

El modelo macroeconómico implementado en este período atendió problemas críticos como la liberalización de las importaciones, altas tasas de interés y devaluación del peso. Sin embargo, también generó déficit en la cuenta corriente, lo que contribuyó a la devaluación de 1994 y su posterior crisis (Sobrino, 2003).

También falló la falta de una estratégica política de largo plazo; los pocos avances en la democratización del país no podían observarse debido a las desigualdades regionales y sectoriales; el gobierno se consideraba represivo y autoritario al mantener un proceso de toma de decisiones cerrado, reprimir las protestas laborales y no atender cuestiones de derechos humanos (Craske, 1994). Mientras tanto, el PAN ganaba espacios políticos en comicios municipales.

### ***3.2.2 Desaceleración económica: 1997-2000***

El control sobre las tasas de cambio y la industrialización orientada a las importaciones produjo un importante déficit en la cuenta corriente. Este déficit alcanzó 5.5% del PIB a principios de los noventa, representando la tasa más alta en la historia económica de México y originando la crisis económica de 1994.

Ros (1995) considera que la crisis económica fue generada por fallas en el gobierno y en el mercado. Las fallas del mercado están asociadas a la especulación financiera, ya que los inversionistas extranjeros estaban informados de manera insuficiente sobre las perspectivas de la economía mexicana. En cuanto a las fallas del gobierno, había una sobrevaluación del peso debido a la liberalización comercial y la política fiscal de reducciones progresivas en el IVA. La política cambiaria tuvo efectos negativos en los factores de producción (empleo y capital), mientras que la política fiscal afectó el ahorro interno.

Durante la administración del Presidente Zedillo (1994-2000), se implementó un programa de emergencia económica, cuyas medidas consistieron en la flotación libre del peso, reducción del gasto público, incremento en los impuestos y precios del petróleo, crecimiento limitado de los salarios y reducción de los créditos bancarios (López, 1995). Los resultados de este programa tuvieron como consecuencia la devaluación del peso en más de 150% y un incremento de 100% en las tasas de interés. Esto significó que amplios sectores de la población fueran incapaces de pagar sus deudas y produjo una crisis financiera que el gobierno pretendió resolver a través del FOBAPROA.

Aunque el FOBAPROA había sido creado en 1986, fue realmente conocido hasta 1994. El fondo pretendía garantizar los recursos que los bancos debían recibir de sus deudores y que estos últimos no podían pagar. Asimismo, el FOBAPROA transfirió recursos a las instituciones bancarias cuando tuvieron problemas de liquidez y adquirió su deuda. Las acciones tomadas a través del FOBAPROA fueron muy cuestionadas al favorecer a los bancos y no a los deudores, además de que hubo falta de transparencia en las transacciones.

A principios de 1995, se intentó llevar a cabo un nuevo acuerdo tripartita, sin embargo, los empresarios y líderes sindicales mostraban un amplio desacuerdo por las condiciones en que se encontraba el país; aun así el gobierno logró que se firmara el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) pero éste no funcionó, particularmente por intentar aumentar los impuestos, lo cual afectaba directamente a los empresarios; a finales del mismo año e firmó el

Acuerdo para la Recuperación Económica y después la Alianza para el crecimiento, en ambos se pretendía garantizar las condiciones mínimas para el desarrollo económico del país y de menor afectación para los trabajadores (Ortega, 2006).

Para ese entonces, el PIB cayó a -6.7% en 1995 pero se incrementó entre 1996 y 1998, cuando la tasa anual de crecimiento alcanzó 2.5% (Sobrino, 2003). Tomando en cuenta la crisis financiera de 1995, ese pequeño aumento registrado entre 1996 y 1998, y el comienzo del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el comercio internacional apareció como la variable más dinámica de la economía mexicana, ya que el nivel de las exportaciones se incrementó aunque también lo hicieron las importaciones.

En el aspecto político, el cambio presidencial parecía sencillo para el PRI con Luis Donaldo Colosio como su candidato. El proceso electoral de 1994 había generado expectativas de cambio entre la ciudadanía. Sin embargo, la aparición de la guerrilla en Chiapas (EZLN) modificó el escenario político. Además, el asesinato del candidato del PRI, reforzó la inestabilidad en el país. El PAN comenzó a ganar espacios políticos, aunque el PRI nuevamente resultó ganador de la elección presidencial con el 50% de los votos. Crespo (1995 y 1996) comenta que aunque se consideró que hubo fraude, la sociedad mexicana se mostró apática y conformista; la transición a la democracia fue lenta, había deterioro institucional y crecientes amenazas a la estabilidad.

De acuerdo con Crespo (1998), Lujambio (2000) y Nacif (2003), las elecciones del Congreso en 1997 representaron un cambio significativo en la historia electoral del país, ya que, por primera vez, el PRI perdió su mayoría en la cámara de diputados lo que significaba un gran riesgo de perder el control en otros espacios electorales. Se presentó la oportunidad de desarrollar un nuevo sistema de partidos y comenzar un proceso real de democratización a través de gobiernos divididos y el fin de la dominación presidencial.

### ***3.2.3 Reducción de las exportaciones: 1998-2006***

Para 1998, el déficit comercial y la cuenta corriente se habían incrementado nuevamente (Sobrino, 2003). Debido a estas condiciones, a la baja en los precios del petróleo y a la inflación el gobierno trató de desacelerar la economía por medio de reducciones al gasto público<sup>3</sup>. Se tomaron estas acciones para evitar una nueva crisis económica en el país antes de la elección presidencial de 2000. Las implicaciones al reducir el gasto público se reflejaron principalmente en la política social. De acuerdo con Sobrino y Garrocho (1995), la mayoría de las acciones implementadas en los años previos a través del PRONASOL se redujeron en términos de inversión y otras ya no continuaron, por lo que este período presidencial se caracterizó por la pobre política social que incrementó las disparidades sociales. De acuerdo con Garza (2003) el PRONASOL no redujo la pobreza, como era su objetivo, ya que los salarios reales se redujeron y el ingreso

---

<sup>3</sup> En este tiempo fue cuando sucedió la huelga de la UNAM, en la cual se estaba en desacuerdo con la modificación al Reglamento General de Pagos, en donde se pretendía incrementar los pagos por parte de la comunidad universitaria, lo cual no contaba con el apoyo de los universitarios y finalmente no consiguió su objetivo.

se concentró más en algunos grupos; además hubo desintegración social e inestabilidad.

Al final del período presidencial, la economía nacional mostró algunos aspectos críticos (Castañeda, 1998; Marichal, 1998): la deuda pública se incrementó 200% debido al FOBAPROA; disminuyeron los precios del petróleo, lo cual impactó en las finanzas públicas generando reducción en el presupuesto y bajas tasas de crecimiento, y el estancamiento de las economías en Asia también impactó a los mercados de exportación. Sobrino (2003) menciona que el déficit en la cuenta corriente, aunque había mejorado a través de financiamiento externo, podía volver a incrementarse y afectar el crecimiento como ocurrió en 1993. De 1988 a 2003, el PIB tuvo un crecimiento anual de 2.5%, reflejando la pérdida de competitividad en las exportaciones manufactureras.

En el aspecto político, por primera vez el PRI pierde la elección presidencial y el PAN toma su lugar con Vicente Fox Quezada como presidente. Estos resultados fueron de gran relevancia en la historia política del país ya que, después de 70 años en el poder, finalmente se registraba un cambio. De acuerdo a Nacif (2003), la alternancia en la presidencia fue la culminación de un proceso que había comenzado dos décadas antes y durante las cuales los partidos de oposición habían incrementado su base electoral, se negociaron cambios institucionales y el régimen autoritario se fue abriendo gradualmente.

El gobierno de Fox enfrentaba obstáculos para llevar a cabo acuerdos tripartitas: con el paso a la democracia había aumentado también las organizaciones sociales, no tenía antecedentes de relación con las organizaciones obreras y se enfrentaba a un Congreso fuerte que no estaba controlado por su partido y que se convertía en vigilante de todas las acciones del gobierno federal (Ortega, 2006). A diferencia de los gobiernos anteriores, las condiciones para lograr la negociación eran adversas. Al inicio del periodo presidencial, había falta de unidad en su propio partido y de su gabinete y no contaba con el apoyo del sector empresarial ni de los trabajadores.

El Plan Nacional de Desarrollo 2000, bajo el nuevo gobierno, buscó incluir a la planeación estratégica e incidir en los aspectos donde el país mostraba rezagos como crecimiento económico, mejoras sociales, competitividad y democracia (Poder Ejecutivo Federal, 2001). Sobrino (2003) menciona que los resultados habían demostrado que se trató sólo de buenas intenciones y no se concretaron, ya que las primeras acciones del gobierno en turno indicaban que no había cambios sustanciales en el modelo nacional de crecimiento económico basado en la liberalización comercial y dependiente de los socios externos como Estados Unidos.

De acuerdo con Sobrino (2005), este período se caracterizó por el estancamiento de la economía mexicana en donde tanto las tasas de crecimiento como las exportaciones disminuyeron. La razón principal fue la falta de eficiencia en el diseño e implementación de las políticas en donde más que mostrar nuevas

políticas para generar crecimiento, el gobierno resultó falto de experiencia para la formulación de la política nacional y la negociación en la política pública. Asimismo, la desaceleración de la economía de Estados Unidos y el incremento de las exportaciones de China impactaron la economía de México y tuvieron consecuencias negativas. En México, las principales exportaciones se centraban en el sector automotriz, partes electrónicas y textiles, la cuales representaban el 60% del total en 2001. Por otro lado, la desaceleración en Estados Unidos generó una reducción en el consumo de automóviles y las exportaciones Chinas afectaron a la producción textil y electrónica. Estos dos factores afectaron especialmente la economía de Toluca y León, los casos de estudio que se desarrollan más adelante.

### **3.3 Relaciones fiscales intergubernamentales**

Esta sección identifica los aspectos más relevantes de las relaciones intergubernamentales durante el periodo 1980-2003. Se toma en cuenta el tema de las transferencias fiscales de la federación a los municipios como una de los aspectos fundamentales que caracteriza las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en México y que influye directamente en el nivel local. Se divide en 4 secciones.

### ***3.3.1 Reformas fiscales: 1990-1994***

Algunos aspectos importantes que sucedieron en 1990 fueron los siguientes (Urzúa, 2000): el IVA se reasignó nuevamente al gobierno federal y se reformó el Fondo General de Participaciones. En este último, la asignación ya no sólo dependía del esfuerzo fiscal de los estados, sino también del número de habitantes. El objetivo era ayudar a los estados con bajas tasas impositivas. Más adelante los criterios fueron: población, base impositiva y redistribución a los estados más pobres. Estos cambios hicieron que la distribución fuera más equitativa.

Al introducir a la población cambió la forma de distribuir el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Promoción Municipal. Desde la reforma se incrementó la recaudación por impuesto predial y agua a nivel municipal. De acuerdo con Hallivis (2003), el contexto político de 1991 motivó estos cambios, ya que los partidos de oposición gobernaban al 32% de la población en el nivel local y demandaban una mejor distribución de los recursos.

El Fondo Financiero Complementario desapareció con esta reforma y se incluyó en el Fondo General de Participaciones, por lo que se incrementaron los recursos federales para transferencias. Hallivis (2003) menciona que estas reformas contribuyeron a acrecentar la capacidad financiera de los estados y municipios

porque las participaciones federales podrían ser usadas como garantía para aumentar los fondos para inversión pública productiva.

Durante el período presidencial de 1988 a 1994 el gobierno federal inició el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), un ambicioso programa para disminuir la pobreza basado en recursos financieros para obras públicas y fue incluido en el Ramo 26. Hernández, Gamboa y Díaz (1999) argumentan que se caracterizó por la manipulación de recursos; tuvo un alto grado de discrecionalidad por parte del presidente en la utilización de los recursos, y los municipios lo utilizaron para desarrollo social en lugar de inversión pública.

### ***3.3.2 Programa de descentralización: 1995-1997***

El programa de descentralización inició en 1995 y consistió en dos acciones: incrementar las participaciones a los estados, que crecieron de 18.5% a 20.8% y regresarles los impuestos recaudados por alcohol, cerveza y tabaco. La descentralización se llevaría a cabo en educación, salud, agricultura, servicios de desarrollo social, parte de calles y carreteras y seguridad pública. Hernández (1997) menciona que este programa tenía como objetivo hacer transparentes las inversiones federales en los estados, sin embargo, se presentaron problemas de falta de coordinación entre el gobierno federal y las dependencias involucradas; se fragmentaron las relaciones entre los niveles de gobierno, y no se publicaron las fórmulas para la transferencia de recursos, con excepción de desarrollo social.

Aunque el gasto del gobierno federal disminuyó de 73% del total del gasto público a 60% en 1997; en los estados aumentó el gasto de 22 a 35% del total, y en los municipios se quedó en 5%, el gobierno federal continuó concentrando el poder de decisión en cuanto al gasto y la centralización se mantuvo en las relaciones fiscales.

El proceso de descentralización no se completó debido a que la deuda de los estados y municipios creció, por lo tanto, no estuvo acompañada de políticas de estabilización para los gobiernos locales (Urzúa, 2000).

### ***3.3.3 Ampliación de transferencias: 1998-2006***

En 1998 el gobierno federal modificó su proyecto de presupuesto de egresos para favorecer a estados y municipios: el Ramo 33. Se incluían cinco aspectos; educación, salud, infraestructura, promoción municipal y contribuciones múltiples. A pesar de estos esfuerzos la toma de decisiones en cuanto a las transferencias continuaba en manos del gobierno federal y no se daban a conocer los criterios. Según Urzúa (2000), los cambios en el presupuesto estuvieron relacionados con la pérdida de la mayoría del PRI en la cámara de diputados, ya que se vieron obligados a ampliar la distribución de los recursos para ganar espacios perdidos, además estas modificaciones fueron más de forma que de fondo porque no fueron acompañados de mayores atribuciones a los municipios.

Los dos eventos importantes que influenciaron los cambios en el sistema fiscal mexicano fueron el avance de la oposición a partir de 1989 y la pérdida de la mayoría del PRI en la cámara de diputados (Courchene, Díaz-Cayeros y Webb, 2000). En el nivel estatal, en 1999, el PAN gobernaba los estados de Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Aguascalientes y Querétaro; mientras que el PRD gobernaba Baja California Sur, Zacatecas y el Distrito Federal. En el nivel municipal, a finales de 1997, la oposición gobernaba el 28% de los municipios, representando el 45% de la población total del país. Todos estos eventos provocaron críticas al sistema fiscal centralizado y generaron demandas de descentralización, federalismo y aumento de la autonomía local. Además, la pérdida de la mayoría del PRI en la cámara de diputados contribuyó a crear el Ramo 33 y a incrementar las transferencias federales.

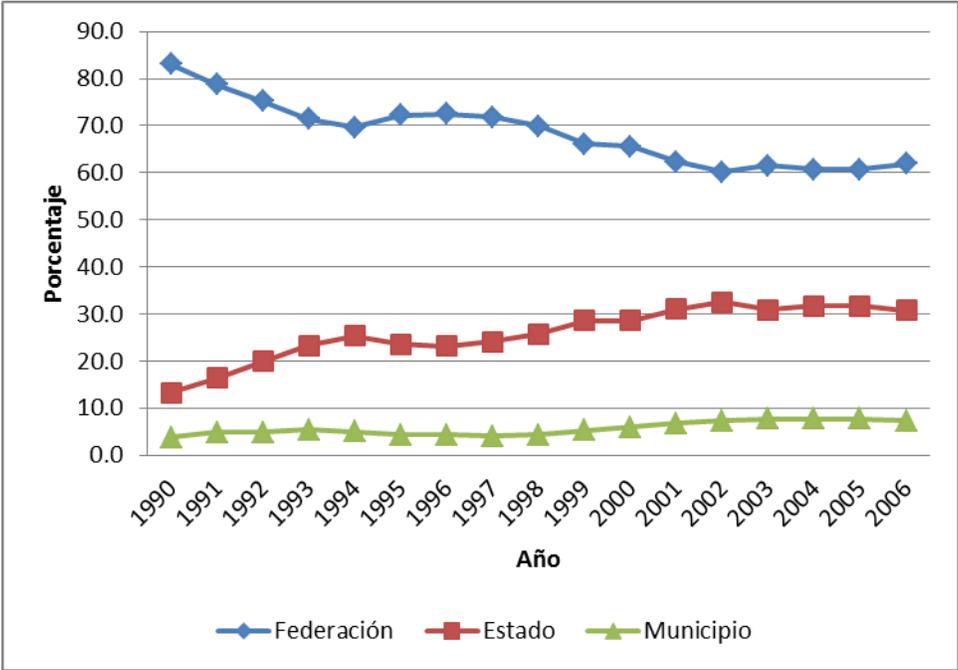
De acuerdo con Hernández, Gamboa y Díaz (1999), las relaciones intergubernamentales cambiaron desde 1999, ya que antes de ese año, las transferencias contenían un alto grado de discrecionalidad porque su distribución dependía de las negociaciones de los gobernadores con el gobierno central, y esto dejó de suceder a partir de las modificaciones de 1999.

### ***3.3.4 Evolución del ingreso municipal***

Para entender mejor la evolución del gasto por nivel de gobierno, en la siguiente gráfica puede observarse, que si bien se puede notar un pequeño incremento en

el nivel estatal y en el municipal, el federal sigue concentrando la mayor proporción, lo cual dificulta las tareas de los gobiernos sub-nacionales. Se puede notar una caída en el gasto federal de 1990 a 1994, después aumento hasta 1997, caída hasta 2002 y aumento hasta 2006. Por su parte, los gobiernos estatales y municipales mostrados un comportamiento opuesto al nivel federal, en donde en los últimos años se incrementa, aunque de manera marginal.

Gráfica 3.1 Distribución del gasto por nivel de gobierno, 1990-2006

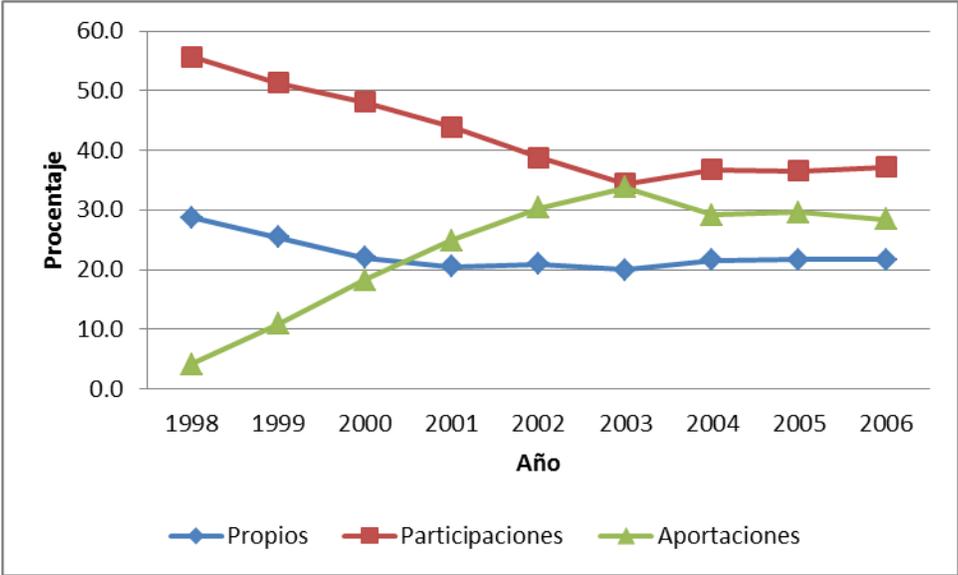


Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI (1990-2006)

Asimismo, la gráfica 3.2 presenta la proporción de recursos propios generados por los municipios así como el peso de las participaciones y aportaciones federales en el total del ingreso municipal. Se observa claramente que tanto las participaciones como las aportaciones ocupan el mayor peso de los ingresos municipales;

mientras que los ingresos propios representaban menos del 30% del total municipal y la tendencia era más bien a seguir descendiendo. A partir de 1998 comienzan las transferencias a través del Ramo 33, las cuales tuvieron un fuerte impacto en las finanzas locales, no obstante, la dependencia de estos recursos aumentó para los municipios y no se nota un esfuerzo por incrementar los recursos propios. Cabrero y Martínez-Vázquez (2000) argumentan que los recursos propios siguen representando una parte menor en los ingresos municipales y esto provoca dificultades para mantener finanzas sanas.

Gráfica 3.2 Proporción de ingresos propios, participaciones y aportaciones en el ingreso municipal, 1998-2006



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI (1998-2006)

De acuerdo con Sobarzo (1999), las demandas de los gobiernos locales no sólo se concentran en ampliar los servicios públicos, sino en mejorarlos en términos de

calidad, lo cual es difícil de obtener debido a las restricciones presupuestales, por lo tanto, la infraestructura local se deteriora y se incrementan las necesidades locales.

### **3.4 Política urbana en México**

Esta sección se refiere a las principales acciones que el gobierno federal llevó a cabo en el periodo estudiado en cuanto a desarrollo urbano y planeación territorial.

#### ***3.4.1 Relegación de la planeación: 1988-1994***

Durante este período el país estaba inmerso en el modelo neoliberal de crecimiento económico. La estrategia de desarrollo urbano y regional se centraba en la desconcentración de población y actividades económicas para promover un crecimiento equilibrado. Se pretendía estimular la actividad económica en ciudades alternativas a la Ciudad de México, específicamente en las ciudades medias. Las ciudades se clasificaron en tres tipos de acuerdo a su tamaño de población y evolución económica (Poder Ejecutivo Federal, 1988): regulación (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey); consolidación en ciudades medias (León, Irapuato, Guanajuato, Toluca, Cuernavaca, Pachuca, Xalapa, Querétaro, Ciudad Juárez y Acapulco) y ciudades de tamaño medio con ímpetu industrial.

En esta época se implementó el Programa 100 Ciudades, el cual estaba dirigido a la planificación y administración del uso del suelo y la infraestructura urbana. De acuerdo con Soberanes (1993), el gobierno nacional proporcionó asistencia técnica para la planeación del uso del suelo, el cual resultó útil para actualizar los planes de 184 municipios con la participación directa de los gobiernos locales; ayudó a mejorar las capacidades técnicas de los municipios para formular sus planes, y brindó soporte en la modernización del catastro.

A pesar de los logros mencionados Garza (1999) comenta que el programa no logró generar cambios significativos en la política urbana. Este periodo no se consideró como orientado a la planeación urbana, ya que el gobierno federal orientó sus esfuerzos hacia enfrentar los impactos de la liberalización comercial, las negociaciones del TLCAN, la crisis económica de la década pasada y la implementación del modelo neoliberal. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Programa 100 Ciudades fueron relegados y opacos por el PRONASOL, en donde el gobierno federal concentró la mayoría de sus recursos financieros.

### ***3.4.2 Concentración metropolitana: 1995-1999***

En este periodo el Plan Nacional de Desarrollo mencionaba que se utilizarían políticas de desarrollo urbano para reforzar el federalismo, redistribuir los poderes, las decisiones, los recursos fiscales y las responsabilidades entre el gobierno federal, estatal y municipal. Se consideraba incluir las áreas de consolidación

metropolitana, promover el desarrollo urbano en 100 ciudades y la participación social. Sin embargo, Garza (2003) menciona que el plan fue incapaz de atender las necesidades de México por la crisis de 1994, por lo que el plan sólo fue un documento que se utilizó para cumplir con un requerimiento legal; no tomó en cuenta el contexto urbano; sólo mencionaba la especialización económica de las ciudades pero no contenía diagnósticos sobre los requerimientos de infraestructura, manejo urbano y recursos necesarios para diseñar estrategias específicas.

El Programa 100 ciudades se mencionó nuevamente como estrategia para reforzar el desarrollo económico de pequeñas y medianas ciudades pero los recursos no fueron asignados. Al mismo tiempo se pretendía apoyar a las zonas metropolitanas para incrementar su productividad y el empleo, y a las ciudades medias, lo cual era contradictorio (Garza, 1999 y 2003).

En la práctica sólo se logró mayor concentración en las zonas metropolitanas del país sin alguna política de planeación. El desarrollo urbano y regional no figuraba entre las principales acciones del gobierno federal, por lo cual no existieron estrategias a seguir en la materia.

### ***3.4.3 Inexperiencia en la planeación: 2000-2006***

Se consideraba aplicar rigor técnico en los planes y adecuar las características del gobierno para aplicar la planeación (Poder Ejecutivo federal, 2001). Ninguna de estas dos tareas fueron llevadas a cabo debido a que las oficinas que se encargarían de estas tareas fueron cerradas en 2002 y, por lo tanto, los planes diseñados durante estos años presentaron las mismas deficiencias que los anteriores. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo contemplaba disminuir las desigualdades regionales, la planeación urbana y regional no fue contemplada en los objetivos nacionales para incrementar la competitividad del país.

Se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, en el cual se establecía que las ciudades no eran sólo aglomeraciones de personas y actividades económicas sino también un factor de producción relacionado a la estructura social y económica. Se presentaron dos programas relacionados con el desarrollo urbano y regional. Uno de ellos fue el Programa de Organización Territorial, el cual tenía como objetivo maximizar la eficiencia económica, introducir la dimensión territorial en el proceso de desarrollo, relacionar la intervención pública con la dinámica espacial, reforzar el manejo de la planeación urbana y regional y equilibrar las oportunidades para las diferentes localidades de acuerdo al nuevo federalismo. El segundo programa fue Habitat, el cual pretendía integrar el sistema urbano nacional, fortalecer la administración urbana, promover competitividad e

integración social y actualizar los procesos de planeación y administración en las áreas urbanas.

Garza (2003) argumenta que no se tomaron en cuenta las dinámicas socio-económicas de las ciudades; el plan nacional de desarrollo urbano presentaba contradicciones y confusión en el uso de terminología, y resultaba inconsistente y falta de prognosis. Las propuestas carecían de viabilidad porque no iban acompañadas de un plan financiero y no contaban con personal capacitado para llevarlas a cabo. Se pretendía construir un esquema sobre cuerpos coordinados de planeación que fue cancelado.

Los resultados de este periodo mostraron que hubo ausencia de planeación territorial, lo cual sólo intensificó la concentración de actividades económicas y población en pocas zonas metropolitanas y generó el incremento de disparidades regionales así como las dificultades para hacer al país más competitivo.

### **3.5 Interrelación de los factores del contexto nacional**

Este capítulo trató de mostrar algunos de los factores de la política nacional que impactan de manera directa en los gobiernos municipales. Se trata de identificar el contexto nacional bajo el cual las ciudades de México actúan en sus propios territorios teniendo como base las mismas condiciones impuestas por el gobierno federal. Para ello, en esta sección se presenta un ejercicio de caracterización del contexto nacional que pueda ser utilizado en el análisis de los casos de estudio

que se desarrollan más adelante, es decir, un esquema que pueda utilizarse de igual manera en cada caso.

En cada uno de los tres períodos presentados, se identifican tres diferentes momentos en cada una de las políticas analizadas. Estos momentos se definieron de acuerdo a la información presentada previamente en este capítulo y que responde a diferentes etapas en la vida económica, política, fiscal y territorial en el país. En el siguiente cuadro se definen las categorías.

Cuadro 3.1 Categorías de análisis para el contexto nacional

Factor	Categorías por período		
	1988-1994	1994-2000	2000-2006
<b>Económico</b>	Crecimiento	Crisis	Estancamiento
<b>Político</b>	Crisis de legitimidad	Inestabilidad política	Cambio de partido gobernante
<b>Fiscal</b>	Aumento de transferencias	Disminución de transferencias	Mantenimiento de transferencias
<b>Urbano</b>	Relegación de la planeación	Concentración metropolitana	Inexistencia de planeación

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de Digaetano y Klemansky (1995)

En el primer periodo (1988-1994) se implementó el modelo neoliberal de crecimiento económico, hubo control de las tasas de cambio, inflación y salarios; las tasas de inflación y el PIB mejoraron, y comenzó el TLCAN. A pesar de las mejoras económicas las disparidades sociales y regionales permanecían. Al tiempo que se iniciaba el TLCAN también comenzaron las expresiones de descontento, principalmente con la guerrilla en Chiapas. El PRI continuaba en la presidencia de la república pero la oposición ganaba espacios políticos en los gobiernos municipales y estatales.

Para el segundo periodo (1994-2000) el control de las tasas de cambio y las crecientes importaciones generaron la crisis financiera de 1994, en donde el PIB se redujo en 6.7% para 1995; se tuvo que implementar un programa de emergencia económica que incluía la reducción del gasto público, libre flotación del peso, control de los salarios y reducción de los créditos bancarios; se rescataron a los bancos a través del FOBAPROA, lo cual significó el uso de una gran proporción de los recursos públicos. Continuaron las disparidades regionales y había cada vez más concentración de población y actividades económicas en pocas ciudades, aunque se contemplaba una política de desconcentración no se logró el objetivo, principalmente por la falta de recursos, los cuales se habían destinado a la crisis financiera por la que atravesaba el país.

En cuanto a la política fiscal se contemplaba un programa de descentralización, el cual no logró mejorar la coordinación entre los tres niveles de gobierno; aunque se incrementaron las transferencias la participación del gobierno federal en el total del gasto público seguía siendo mayoritaria.

En la esfera política la pérdida de la mayoría del PRI en la cámara de diputados sentaba el antecedente para un cambio en la estructura política el país, en donde las negociaciones y consensos entre partidos suplieron a las casi libres decisiones de uno sólo.

En el tercer periodo (2000-2006) había déficit en el comercio y la cuenta corriente, reducción del gasto público, mayor deuda y un bajo crecimiento del PIB; continuó el mismo modelo económico, lo que llevó al estancamiento; además la desaceleración económica de Estados Unidos y las importaciones Chinas tuvieron afectaron a los sectores automotriz, textil y electrónico, que son parte fundamental en la economía de las casos de estudio que se presentan más adelante.

La reducción en el gasto público tuvo un impacto en las trasferencias a los gobiernos locales, aunque el Ramo 33 compensó las pérdidas. Con estas aportaciones se apoyaron la educación, salud, infraestructura y promoción municipal; aunque también provocó que los municipios dependieran cada vez más de las transferencias federales y se preocuparan menos por generar recursos propios, afectando su capacidad financiera y aumentando su dependencia.

La política urbana no se desarrolló se forma adecuada, ya que la falta de experiencia en la materia estuvo latente durante todo el período. Se tenían varias propuestas al inicio pero se fueron abandonando, lo cual retraso de manera significativa la evolución de la planeación urbana y regional en México.

En el siguiente cuadro se interrelacionan las categorías que caracterizan los eventos que sucedieron en estos tres periodos presidenciales.

Cuadro 3.2 El contexto nacional de incidencia local en México, 1990-2006

Contexto Fiscal-Urbano	Contexto Económico-Político		
	Crisis	Crecimiento	Estancamiento
<b>Aumento de transferencias</b> <b>Relegación de planeación</b>		1988–1994  Crisis de legitimidad	
<b>Disminución de transferencias</b> <b>Concentración metropolitana</b>	1994–2000  Inestabilidad política		
<b>Mantenimiento de transferencias</b> <b>Inexistencia de planeación</b>			2000–2006  Cambio de partido gobernante

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de Digaetano y Klemansky (1995)

El cuadro servirá de base para el análisis posterior de los casos de estudio en donde se realizará un análisis comparativo entre el contexto nacional y el local que dan marco a la formación y tipo de relaciones público-privadas en ciudades de México.

## **CAPÍTULO 4. CONTEXTOS LOCALES DE LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADAS: LOS CASOS DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO Y LEÓN, GUANAJUATO**

Después de haber analizado las principales tendencias de los gobiernos locales y los argumentos teóricos-metodológicos de las relaciones público-privadas en el país (Capítulo 1); las principales características y condiciones en que operan las ciudades en donde se encuentran estos gobiernos (Capítulo 2); y el contexto nacional que brinda las principales directrices de política que influye directamente en la esfera municipal, este capítulo aterriza las principales líneas de investigación que derivaron esta investigación.

El objetivo del capítulo es analizar dos ciudades específicas para conocer sus actividades de desarrollo económico local y el contexto económico-político bajo el cual se han formado. El estudio permitirá contar con mayores elementos de análisis para identificar los posibles factores locales que definen distintos tipos de acercamiento al desarrollo económico local, su permanencia y resultados obtenidos para el desarrollo municipal.

Se presentan en primera instancia una breve introducción sobre los principales elementos que caracterizan a los empresarios en México. Debido a que las relaciones público-privadas que se tratan en esta tesis se dan con empresarios

locales, un breve análisis de su papel en la vida económica y política del país, puede brindar una visión más clara sobre su importancia a nivel local. Las dos ciudades estudiadas en este capítulo tienen importantes organizaciones empresariales y su actuación en cada una de las ellas ha sido clave en las características actuales de su desarrollo económico y de su gobierno.

Posteriormente se realiza una también escueta revisión acerca del sistema de ciudades en México. Se consideró relevante incluirlo en el capítulo para tomar en cuenta los principales cambios que han experimentado las ciudades mexicanas en términos de población y la estructura de las mismas dentro de un sistema de alta concentración en algunos puntos del territorio. Las dos ciudades de estudio que se presentan en este capítulo son actores principales en los cambios sucedidos y siguen siendo partícipes activas del desarrollo urbano nacional.

Asimismo, se presenta también la manera en que se seleccionaron los casos de estudio. Se trata de exponer las dimensiones y variables en que se basa el análisis de los casos, las cuales dan forma y orden a su exposición a lo largo de este acápite y a su vez estructuran las bases de su posterior comparación en el siguiente capítulo.

Con base en todas las premisas y soportes anteriores, se presentan los dos casos de estudio: Toluca, en el estado de México y León, en el estado de Guanajuato, para conocer las condiciones locales bajo las cuales se forman y operan las relaciones público-privadas y de esta manera poder identificar los tipos, duración y

características específicas de cada lugar. Al final se estará en condiciones de analizar su importancia para cada ciudad y los resultados obtenidos hasta el momento.

#### **4.1 Antecedentes sobre los empresarios en México**

Los empresarios en México han sido vistos como un importante grupo de presión para las políticas económicas del país. Desde el término de la revolución mexicana se fueron conformando, junto con las organizaciones de trabajadores, en grupos fuertes que aglutinaban por una parte, a los líderes de la economía mexicana y por otra a los líderes sindicales, en donde ambos contaban con una amplia base de apoyo de sus agremiados.

De acuerdo con Alba (2006), el estado mexicano cobijó a los empresarios para que se desarrollaran como una clase social a cambio de que permanecieran alejados de la política; el mismo Estado promovió la institucionalización de los grupos industriales del comercio e industria en las confederaciones que hoy conocemos.

Los empresarios mexicanos han seguido diversos caminos de desarrollo y se les ha catalogado de acuerdo a la región donde surgen, a los lazos familiares, antecedentes históricos, estrategias, corporaciones o valores; no obstante, tanto las condiciones en que surgieron como los caminos que siguieron explican sus formas de actuación y su tipo de organización; es así que los periodos de reformas

y crisis económicas se constituyen como oportunidades de actuación en la vida política y económica del país (Salas-Porras, 2002).

El empresariado mexicano se considera como heterogéneo tanto en su conformación y organización como en sus posiciones políticas e intereses (Luna y Tirado, 1993). Entre los principales grupos de empresarios, de acuerdo a su relación con el Estado, están los siguientes (Tirado, 2006): por su cercanía y apoyo, la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP), la Confederación de Cámaras del Pequeño Comercio (CCPC) y la Cámara Nacional de la Microindustria (Conamin); en una situación de apoyo intermedio se encuentran la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin); en una situación intermedia de apoyo pero con mayor distancia están el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN); y las que muestran mayor distancia y críticas son las Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex).

Hasta antes de 1982, los empresarios y otras organizaciones se mantuvieron dentro del esquema del corporativismo, es decir, representaban a los grupos importantes de los diferentes sectores de la sociedad y estaban inmersos en el sistema presidencialista, en donde de alguna manera todos percibían los beneficios del modelo económico en curso.

La crisis de 1982 se considera como un punto de referencia que representó cambios importantes en la relación entre el gobierno, las organizaciones de trabajadores y el sector privado en México. El agotamiento del modelo económico y las posteriores consecuencias en detrimento de los intereses tanto de empresarios como de organizaciones de trabajadores trajeron como consecuencia una crisis de desconfianza en el gobierno federal. Por lo tanto, estas asociaciones se convirtieron en grupos de presión para frenar y adecuar las políticas nacionales. El papel de los empresarios, y principalmente, su participación directa en el gobierno, se hizo más evidente a partir de estos hechos.

El triunfo de los primeros gobiernos del PAN en estados y municipios a finales de los años ochenta del siglo pasado, fueron los primeros indicios de la participación de empresarios en asuntos gubernamentales. Esto fue especialmente evidente en el caso de León, Guanajuato, en donde existe una fuerte presencia empresarial y de organización de los mismos, por la actividad económica especializada de la ciudad. En el caso de Toluca, en cambio, parece que prevalecieron las condiciones anteriores a los grandes cambios en la relación entre gobierno y empresarios, en donde al no presentarse la alternancia, los empresarios continuaron alejados del gobierno y se acercaron hasta que sucedió la alternancia en los últimos periodos estudiados.

Si bien es importante conocer los antecedentes de los empresarios en México para entender más adelante los casos de estudio, también resulta interesante incluir algunas cuestiones que ilustren la participación de las ciudades en el

sistema urbano nacional, ya que, en parte, sus características locales han estado supeditadas a estos cambios. En el siguiente apartado se habla sobre las características del sistema urbano nacional y el papel de las dos ciudades de estudio.

#### **4.2 Sistema urbano nacional**

El crecimiento urbano en el país se explica en gran medida por el proceso de industrialización, el cual comenzó en la década de 1940, sin embargo, los principales cambios que comenzaron a denotar las altas concentraciones en pocos lugares del territorio comienzan a gestarse a partir de la década de los sesenta en el siglo pasado.

De acuerdo con Garza y Rivera (1993), en el período de 1960 a 1990 existieron dos etapas en el desarrollo urbano del país: de 1960 a 1980 fue de industrialización y urbanización acelerada; mientras que de 1980 a 1990 fue de crisis económica y desaceleración urbana. En el primero la Ciudad de México se consolida como el principal centro concentrador de población, actividad industrial e inversión; a principios de los sesenta concentraba 47% de la inversión federal en industria, 60% de transporte y comunicaciones y el 51.5% de la inversión total (Garza, 1985); el país comenzó entonces a mostrar disparidades regionales, se incrementó el número de ciudades de 84 a 119 en una década y el nivel de urbanización alcanzó el 28%.

En ese tiempo, Guadalajara y Monterrey comenzaban a mostrar altas tasas de crecimiento población, 6.6% y 6.4% respectivamente, con poblaciones de más de 500 mil habitantes. Asimismo, otras ciudades como Ciudad Juárez, León, Puebla, Toluca y San Luis Potosí comenzaban a figurar por contener entre 100 mil y 500 mil habitantes.

Entre 1960 y 1970, el Producto Interno Bruto duplicó su participación en la economía al crecer 7% anual; el empleo en la industria manufacturera alcanzó el 18.5%, se registró una baja en las actividades del sector primario, y en el sector terciario creció hasta alcanzar 15.3%. La disminución del empleo en el sector primario incrementó la migración rural-urbana. La Ciudad de México concentraba 3.6 millones de personas y Guadalajara y Monterrey rebasaron el millón.

De 1970 a 1980 la economía crecía a una tasa anual del 6.6%. El porcentaje de habitantes en zonas urbanas representaba 56.2%. La Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, y se sumaba Puebla, eran las mayores concentradoras de población, con un total de 49% de la población urbana total.

Para el segundo periodo, mencionado también por Garza y Rivera (1993), en 1980, la población urbana del país sumaba 34.8 millones de personas y se concentraba en 233 localidades; el nivel de urbanización alcanzó el 60.8%. La crisis económica a principios de la década afectó la actividad manufacturera, la

cual llegó a mostrar tasas negativas de crecimiento de hasta -8.1% en 1983. La migración rural-urbana también decreció por la falta de empleo en las ciudades.

A principios de la década de 1990, de acuerdo con Sobrino (2002), el sistema urbano nacional estaba conformado por 309 ciudades, lo cual significó un incremento de 80% con respecto a 1980. La tasa de crecimiento de la población decreció a 2.8%. Se incorporaron nuevas ciudades de entre 500 mil y un millón de habitantes: Tijuana, San Luis Potosí, Tampico, Mérida, Chihuahua, Acapulco y Coahuila. Mientras que León, Torreón, Toluca y Ciudad Juárez permanecieron en el rango de 500 mil a un millón de habitantes.

Entre 1990 y 2000, la población urbana se incrementó en 11.7 millones y se incorporaron 54 nuevas ciudades; el mayor crecimiento sucedió en las ciudades medias, entre las cuales destacan Tijuana, Toluca, Querétaro, Pachuca y Cuernavaca; para el año 2000 ya existían 362 zonas urbanas en el país, que en conjunto concentraban el 73.75 de la población total del país; Tijuana, Ciudad Juárez y León pasaron al rango de ciudades millonarias y junto con Toluca, Aguascalientes, Cancún, Nuevo Laredo y Pachuca, entre otras, se consideraron como las más zonas urbanas más dinámicas, por lo tanto, los movimientos migratorios se dirigieron una vez hacia ciudades medias y grandes mientras que las pequeñas dejaron de ser atractivas; la apertura comercial a mediados de los noventa propició el desarrollo de ciudades fronterizas (Sobrino, 2002).

La dinámica metropolitana ha acompañado el crecimiento de las ciudades en el país, primero con las tres más grandes (México, Guadalajara y Monterrey), después con las que se iban sumando al grupo de las millonarias y con las de mayor dinamismo en el país. Para el año 2005, el CONAPO reconoce la existencia de 56 zonas metropolitanas en México, con una población total de poco más de 57 millones de personas; de ellas, la Ciudad de México concentra el 33% del total de población; por su parte, Tijuana, Torreón, Ciudad Juárez, León, Guadalajara, Toluca, Monterrey y Puebla conforman el grupo de ciudades millonarias del país.

Dentro de los cambios sucedidos en el sistema urbano nacional, las ciudades que conforman los casos de estudio en este capítulo se encuentran entre las más dinámicas en términos de crecimiento poblacional y forman parte de las ciudades de mayor tamaño en el país. En la siguiente sección se detallan los factores, que junto con los que se han mencionado en este apartado y en el anterior, forman los criterios que se tomaron en cuenta para su selección.

#### **4.3. Selección de casos y periodo de estudio**

Para elegir los casos de estudio de esta investigación se tomaron en cuenta ciudades que contaran con los siguientes aspectos:

- Distintas condiciones económico-políticas
- Categorías distintas de desarrollo económico local
- Contar con programas u oficinas de desarrollo económico local
- Tener experiencias de relaciones público-privadas

- Distintas características de empresas

Se considera importante hacer una comparación de dos ciudades que mantengan distintas condiciones económico-políticas, ya que la investigación pretende estudiar distintos contextos en donde se desarrollen relaciones público-privadas. En el aspecto económico, se tomará en cuenta la estructura económica del lugar, es decir, si cuenta con una base económica industrial, comercial o de servicios; también la estructura del empleo en los tres sectores económicos y el tamaño de las empresas. En el aspecto político, se analizarán la alternancia en el gobierno y la evolución de los cambios electorales. Ambos aspectos brindarán un panorama más claro sobre los contextos municipales estudiados. Asimismo, al inicio de cada caso de estudio se expondrán las condiciones socio-demográficas que distinguen al lugar.

Se considerarán categorías distintas de desarrollo económico local, las cuales fueron desarrolladas en el capítulo anterior, para poder encontrar también puntos de comparación en el análisis y dar posibilidad de encontrar formas distintas de relaciones público-privadas y de iniciativas de desarrollo económico local en general. Los casos seleccionados corresponden a las categorías de activo y restrictivo, lo cual permitirá tener una visión de contraste entre ellos.

Se considera que los casos cuenten con programas y/o oficinas de desarrollo económico local, ya que son indicadores de que se están realizando actividades

en la materia e indican una mayor posibilidad de encontrar relaciones público-privadas en cada una de las ciudades.

En cuanto a las características de los empresarios es relevante contar con ambientes distintos para el desarrollo de las actividades económicas. En León, las empresas son en su mayoría de tamaño pequeño y micro, por la tradición familiar de la industria del calzado. Mientras tanto, en Toluca, por el tipo de actividad económica más enfocada a la industria química y automotriz, las empresas son de tamaño grande. La diferencia en el tipo de empresas se cree que puede llevar a distintos tipos de relaciones con el gobierno.

El periodo de estudio cubre de 1990 a 2006. La razón de este periodo se debe a que es a principios de la década de los noventa cuando comienzan a gestarse las relaciones público-privadas en los gobiernos municipales. Si bien pueden encontrarse casos en donde pudo haber sucedido antes, el interés de esta investigación se centra en las experiencias más recientes, que coinciden con las reformas al artículo 115 constitucional, cuando los municipios adquieren mayores funciones para manejar su hacienda y su administración, al igual que comienzan los primeros cambios en el partido gobernante de los gobiernos locales. Debido a estos dos hechos, la investigación se centra en las últimas dos décadas.

Se analizarán los municipios por periodo de gobierno, que es de tres años cada uno. Con ello se pretende llevar a cabo comparaciones tanto de los programas que se hayan emprendido en ese tiempo como del perfil de los presidentes

municipales y de las personas encargadas de la oficina de desarrollo económico, así como de las características económicas, políticas y demográficas que hayan sido relevantes durante el mismo.

La comparación entre periodos de gobiernos y después entre ciudades permitirá identificar las condiciones tanto del contexto económico-político como del gobierno mismo para analizar la diversidad de relaciones público-privadas y sus repercusiones en el entorno municipal. Así como también la identificación de programas que hayan iniciado en un periodo y que continúen en otro, es decir, su permanencia.

De acuerdo a los aspectos anteriores, los casos seleccionados son Toluca, en el Estado de México y León, en el Estado de Guanajuato. Ambas ciudades tienen experiencias de iniciativas de desarrollo económico local y de relaciones público-privadas. En seguida se explican las condiciones que cada uno cumple para efectos de llevar a cabo una investigación en los mismos que ayude a alcanzar los objetivos de la presente tesis.

Toluca es la capital del Estado de México. Es una de las ciudades más grandes del país en términos económicos y de población. De acuerdo al índice de competitividad analizado en el capítulo anterior, se encuentra entre las primeras veinte ciudades con alta competitividad del país y de los cuatro componentes del índice se encuentra mejor posicionada en el urbano, que mide las condiciones de la ciudad en cuanto a infraestructura urbana y servicios públicos. Es una ciudad

diversificada principalmente en el sector comercio y servicios. En cuanto a las categorías de desarrollo económico, que también fueron analizadas en el capítulo precedente, Toluca se encuentra entre los municipios “activos” es decir, que es uno de los que tiene una mayor proporción de actividades de desarrollo económico local en relación al resto del país; es decir, cuenta con Oficina de Desarrollo Económico, tiene iniciativas, comisiones y programas de trabajo en cabildo relacionados con el tema de desarrollo económico. Cabe mencionar que Toluca es la ciudad que reportó más iniciativas en la materia en todo el país. En términos electorales, fue de las últimas ciudades en experimentar cambio de partido político gobernante y actualmente está gobernada nuevamente por el PRI.

León no es capital de estado pero es la ciudad más importante en términos económicos y de población del Estado de Guanajuato. En el índice de competitividad se encuentra entre las ciudades con media competitividad, en donde se ubica mejor en el componente institucional, es decir, en las condiciones que brinda el gobierno municipal para el desarrollo de las actividades productivas. Su actividad económica se caracteriza por la especialización en la producción y comercialización del calzado y productos de piel. Otro punto importante de mencionar es que existe una agrupación de personas relacionadas con el calzado en la Cámara del Calzado, la cual ha sido muy relevante en la vida política del municipio. Asimismo, fue uno de los primeros municipios en experimentar alternancia política en el ayuntamiento, a finales de los ochenta, y actualmente sigue gobernando el mismo partido. De acuerdo a las categorías de desarrollo económico local, se encuentra entre los municipios “restrictivos”, es decir, que

cuenta con oficina de desarrollo económico pero no reportó iniciativas, comisiones y programas de trabajo en cabildo. En los últimos años, la ciudad ha experimentado crisis debido a la especialización económica en el calzado, la cual ha tenido problemas de producción y competencia.

En términos económicos, ambas ciudades se encuentran entre las de mayor aportación al PIB nacional (Sobrino, 2010). En 1993, Toluca participaba con el 1.8% del total y ocupaba el sexto lugar, seguida por León también con 1.8% en el séptimo; las dos ciudades estaban por abajo sólo de Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla y Ciudad Juárez. Para 2003 las dos ciudades registraron incrementos en su participación en el PIB, sólo que León pasó al sexto lugar con el 2% del total y Toluca al séptimo con el 1.9%.

Dentro del sistema urbano nacional, ambas ciudades pertenecen al grupo de las que concentran más de un millón de habitantes. Desde la década de los ochenta fueron de las que presentaron mayor dinamismo en términos poblacionales y actualmente, junto con sus zonas metropolitanas, forman parte de las ciudades con mayor población del país.

#### **4.4 Modelo de análisis: dimensiones, indicadores y variables**

Los casos de estudio serán analizados de acuerdo a tres etapas: en la primera se estudian tres dimensiones conformadas por la económica, institucional, política y empresarial. La económica se refiere a la dinámica económica local; la

institucional al perfil de los gobernantes y encargados de las oficinas de finanzas; la tercera al ambiente político prevaleciente, y la cuarta al tipo de empresarios y la relación que mantienen con el gobierno municipal. En la segunda etapa se analizan las iniciativas de desarrollo económico local así como las relaciones público-privadas. Posteriormente, en la tercera etapa se interrelacionan los contextos con las iniciativas para encontrar posibles aspectos que favorecen o entorpecen las iniciativas.

#### ***4.4.1 Dimensiones del análisis***

La dinámica económica local está determinada por el comportamiento de las actividades productivas de la ciudad. Es decir, se refiere a la evolución de la producción en los tres sectores de actividad (industria, comercio y servicios), la especialización económica y el empleo. Estos aspectos ayudarán a contar con los elementos suficientes para conocer la importancia de los sectores económicos en la ciudad y los cambios que han sufrido a través de los años.

El perfil de los gobernantes se define por los antecedentes en cuanto a formación académica y experiencia laboral y partido político al que pertenece. Estos elementos permitirán obtener un panorama específico sobre el tipo de gobernantes y encargados de las oficinas de desarrollo económico a través de los periodos de gobierno.

El ambiente político se refiere a los cambios en el partido político gobernante, en donde será relevante estudiar la evolución de los resultados electorales y la alternancia en el gobierno, si es que ha existido.

Las iniciativas de desarrollo económico local se refieren a los programas o planes que se hayan realizado específicamente para la mejora de las condiciones para llevar a cabo las actividades productivas de la ciudad. Particularmente, planes o programas de gobierno, leyes o iniciativas, departamentos y oficinas que apoyen esta actividad. Si bien pueden existir actividades formalmente establecidas, también se tomarán en cuenta aquellas que de manera informal se hayan llevado a cabo entre autoridades y empresarios en beneficio del desarrollo municipal.

El tipo de empresarios y la relación que tienen con el gobierno se define a través del tamaño de las empresas, por un lado, y a la identificación de los mismos entre los grupos importantes del municipio. Asimismo, la relación que tienen los empresarios con el gobierno también se analiza por medio de su participación en las relaciones de cooperación con el gobierno.

#### 4.4.2 Indicadores y variables para el análisis

En el cuadro siguiente se definen los indicadores y variables que se tomarán en cuenta para el análisis de los casos de estudio. Para las cuatro dimensiones incluidas en el análisis se determinan los elementos que se consideraron relevantes para dar claridad y especificidad al estudio de cada uno de ellos.

Cuadro 4.1. Dimensiones, indicadores y variables para analizar los casos de estudio

Dimensiones	Indicadores	Variables
<b>Dinámica económica local</b>	Evolución de la producción	Producción bruta total por habitante
	Estructura del empleo	Población económicamente activa por sector de actividad
	Estructura económica	Producción bruta total por sector de actividad
<b>Perfil de los gobernantes</b>	Formación académica	Profesión
	Experiencia laboral	Sector público o privado
	Ocupación previa	Último trabajo
	Equipo de trabajo	Especializado o no
<b>Ambiente político</b>	Evolución electoral	Alternancia o no
	Partido gobernante	PRI, PAN, PRD, otro
<b>Iniciativas de desarrollo económico</b>	Existencia de iniciativas	Oficinas de desarrollo económico, planes y programas
<b>Relación con empresarios</b>	Forma de trabajo con el gobierno	Participación en asuntos municipales
<b>Tipo de empresarios</b>	Tamaño de las empresas	Grandes, medianas, pequeñas
	Importancia de los grupos	Peso en el municipio

Elaboración propia

Los indicadores y variables funcionarán también como la base para realizar posteriormente el análisis comparativo de los periodos de gobiernos de cada caso de estudio y más adelante el comparativo entre las dos ciudades analizadas.

#### **4.5 Fuentes de información**

Los casos de estudio son considerados como estrategias de investigación que incluyen diseño, técnicas recolección de datos y métodos específicos de análisis. Yin (2003) menciona que las fuentes de información pueden ser de seis tipos: documental, de archivo, entrevistas, observación directa, observación participante y por medio de objetos físicos. Todos ellos son complementarios más que excluyentes entre sí.

En esta investigación los recursos de información para los casos de estudio son la documental y las entrevistas. La revisión documental consistirá en la revisión de libros y artículos de revistas en donde se traten temas sobre las ciudades seleccionadas, principalmente sobre desarrollo económico y grupos empresariales, planes de desarrollo municipal, programas de desarrollo económico y legislación o reglamentación local. Asimismo se consultarán publicaciones estadísticas y bases de datos que ayuden a construir el análisis del contexto local.

En general, las razones para utilizar entrevistas en una investigación tienen que ver con la necesidad de completar espacios de conocimiento que otros métodos no puede llenar; explorar comportamientos complejos; recolectar diversas experiencias y opiniones, y destacar informantes específicos en el tema de interés (Dunn, 2000). En los casos de estudio de esta investigación las entrevistas

ayudarán a encontrar conocimiento sobre las relaciones público-privadas directamente de los participantes y que no es posible obtener de otra manera.

Existen tres tipos de entrevista (Yin, 2003): abierta, que es la más utilizada y contiene preguntas sobre los hechos que serán estudiados y opiniones acerca de ciertos eventos; focalizada, en la que los participantes son entrevistados durante un periodo determinado de tiempo y puede contener preguntas abiertas pero debe seguirse un protocolo; de estudio, en donde las preguntas son más estructuradas y se puede generar información cuantitativa. Para esta investigación se considera más adecuado utilizar la entrevista abierta o también conocida como semi-estructurada, ya que permite que los entrevistados proporcionen respuestas más específicas sobre el caso, no hay límites en la duración y se las preguntas se pueden ir adecuando de acuerdo a las respuestas obtenidas en el transcurso de la misma.

En cada caso de estudio se entrevistan a personas del gobierno municipal y a empresarios locales que hayan participado en las relaciones público-privadas durante los periodos considerados. En cuanto a los empresarios, se considera que se encuentren dentro de los diversos sectores de actividad de la ciudad para obtener una visión más amplia de la cooperación público-privada. En total se realizaron 13 entrevistas en León y 12 en Toluca.

## **4.6 Toluca: ¿un contexto de inercia nacional?**

### ***4.6.1 Antecedentes***

Toluca es un municipio del estado de México, entidad que aglutina a la mayor cantidad de población del país. La ciudad se encuentra localizada cerca del Distrito Federal. Esta cercanía ha beneficiado a la ciudad por la influencia de la dinámica económica de la Ciudad de México, pero al mismo tiempo, no ha provocado el mismo nivel de desarrollo que otros municipios del estado de México que colindan con el Distrito Federal y que son parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. De acuerdo con Garza (1991) uno de los beneficios que ha obtenido Toluca por situarse cerca de la Ciudad de México es el desarrollo industrial que se produjo cuando las plantas industriales la seleccionaron para instalarse y lo hicieron gracias a su cercanía con el mercado más grande de México; este desarrollo industrial fue apoyado por la inversión en infraestructura que realizó el gobierno federal en la década de 1970, como parte del plan de descentralización de la Ciudad de México. Sobrino y Garrocho (1995) argumentan que esta proximidad ha permitido que la ciudad se beneficie de la promoción estatal y federal desde 1970 y dio pie al establecimiento exitoso de parques industriales.

Toluca tiene una población para 2010 de 819 mil 561 habitantes, contiene alrededor del 5% de la población estatal y forma parte de una de las zonas

metropolitanas más grandes del país. La ciudad ha visto disminuida su tasa de crecimiento poblacional, ya que pasó de 3.18 en 1990-2000 a 2.09 en 2000-2010, promedio anual (ver cuadro 3).

Cuadro 4.2 Población y tasa de crecimiento en Toluca, Estado de México, 1990-2010

<b>Año</b>	<b>Población municipal</b>	<b>Porcentaje de población estatal</b>	<b>Tasa de crecimiento poblacional</b>	
<b>1990</b>	487612	5.0		
<b>2000</b>	666596	5.1	3.18	(1990-2000)
<b>2010</b>	819561	5.4	2.09	(2000-2010)

Fuente: INEGI (1990, 2000, 2010)

La estructura económica de Toluca puede considerarse como diversificada. En cuestión de establecimientos comerciales, la mayoría pertenecen a los sectores comercial y de servicios, sin embargo, el empleo se divide entre los sectores secundario y terciario y hasta 1990 se concentraba más en el terciario. La actividad automotriz es relevante en la ciudad y genera la mitad de la producción industrial del lugar. Junto con la industria química, son las mayores generadoras de empleo. En cuanto a tamaño de empresas, la economía de la ciudad está dominada por las grandes industrias.

#### ***4.6.2. Grupos empresariales y organizaciones importantes***

Toluca y el Estado de México en general, se consideran como lugares que han generado líderes políticos para el país, todos ellos miembros del PRI; una de las

razones principales es la proximidad con el Distrito Federal, donde se encuentran ubicadas las principales oficinas del PRI, además del gobierno federal. De acuerdo con Morales (1989), en el Estado de México se sitúa uno de los grupos políticos más influyentes del país el “Grupo Atlacomulco”, cuyos miembros generalmente son originarios del municipio del mismo nombre. Este grupo fue fundado en la década de 1940 por Isidro Fabela, uno de los más renombrados juristas en México y se componía principalmente de empresarios de la entidad.

Desde 1942, cuando Isidro Fabela fue gobernador del Estado de México, y hasta comienzos de los ochenta, este grupo consolidó su presencia en los gobiernos estatal y municipal, en donde miembros del grupo ocuparon posiciones importantes; así también comenzaron a tener presencia en puestos a nivel federal (Arreola, 1995). Esto permitió que el Estado de México fuera considerado como la sede de uno de los grupos con mayor fuerza política y le otorgó cierta autonomía de las imposiciones nacionales (Delgado, 1995). Desde la década de los ochenta, al menos cinco gobernadores del estado de México habían sido reclutados para ocupar puestos en el gobierno federal, aún sin terminar su periodo gubernamental, lo cual generó rompimientos en la continuidad de las políticas públicas estatales, ya que los gobernadores se retiraban antes de concluir su mandato (Cabrero y Orihuela, 1999).

En Toluca, la presencia de este grupo y todos los debates y conflictos políticos que tuvieron lugar en la ciudad durante cerca de tres décadas generaron una participación política activa de la ciudadanía y las organizaciones sociales locales;

la gente reaccionaba a la imposición de líderes políticos, actividades fraudulentas relacionadas con el uso de recursos económicos en organizaciones políticas y procesos electorales poco claros tanto a nivel estatal como municipal (Morales, 1989).

Sin embargo, la influencia de los gobernadores del Estado de México también favoreció la actividad económica de la ciudad y del estado mismo, ya que desde la década de 1940, los gobernadores habían obtenido recursos para la promoción de la actividad industrial de la ciudad y para proporcionar incentivos para su desarrollo (Arreola, 1995).

Los grupos locales estaban organizados de la siguiente manera: hasta la primera mitad del siglo XX, las élites locales estaban formadas por empresarios relacionados con las actividades comerciales y agrícolas, y en menor grado, académicos. Durante este periodo contaban con prestigio y disminuyeron su participación en los espacios de poder debido al desarrollo industrial, cuando otros grupos llegaron a ocupar esas posiciones (Morales, 1989). Desde los sesenta, se registró una actividad política intensa en la ciudad. Delgado (1995) menciona que las principales organizaciones económicas, sociales y políticas estaban dirigidas por el Grupo Atlacomulco, sin embargo existen divergencias respecto a la importancia de este grupo. Hernández (1998) argumenta que este grupo sólo fue un mito porque los grupos políticos del Estado de México se forjaron a través de amistades, intereses comunes y compromisos, lo cual les dio unidad para negociar diferencias y decidir cambios en las elecciones estatales. Maldonado (2002), por

su parte menciona que la élite política no sólo se conformaba por un grupo sino por varios que se caracterizaban por una capacitación política uniforme de sus miembros.

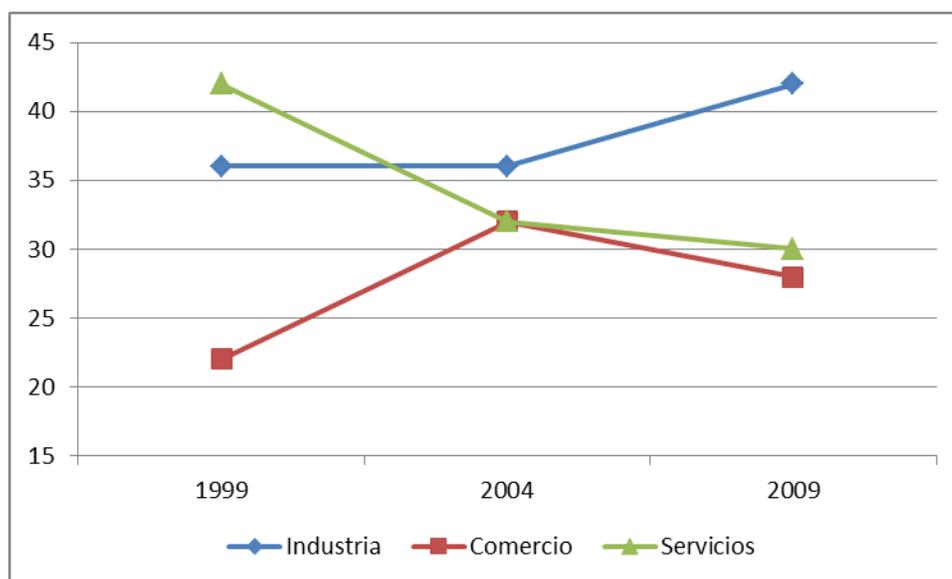
Otro grupo importante en Toluca es la comunidad libanesa, que está formada por personas que se dedican al comercio. Morales (1989) dice que esta élite es considerada como uno de los grupos más acaudalados de la ciudad y también han ejercido influencia en los asuntos gubernamentales desde los años setenta; constituyen por lo tanto, un grupo de presión y opinión en cuanto a las decisiones que se toman en la actividad comercial.

#### ***4.6.3 Dinámica económica local***

Al analizar la población ocupada por sector se puede apreciar que en 1999, los servicios concentraban a la proporción con 42%, mientras que la industria tenía el 36% y el comercio el 22% (gráfica 1). Esta situación cambió para 2004, en donde la industria concentró la mayor parte del empleo con 36% y después el comercio y los servicios con 32% cada uno. Para 2009 la distribución cambió nuevamente, ya que aunque la industria siguió concentrando la mayor cantidad de empleos, ésta aumento hasta representar el 42% del total, por el contrario, el comercio disminuyó su participación a 28% al igual que los servicios que bajaron a 30%. En el periodo 1999-2004, la industria mantuvo su participación, el comercio aumentó 10 puntos y los servicios disminuyeron 10 puntos. Para el periodo 2004-2009, la industria

aumentó seis puntos, el comercio disminuyó cuatro y los disminuyeron dos. Actualmente es el sector industrial el que tiene la mayor proporción de empleos en la ciudad.

Gráfica 4.1 Distribución de la población ocupada por sector de actividad en Toluca, 1999-2009

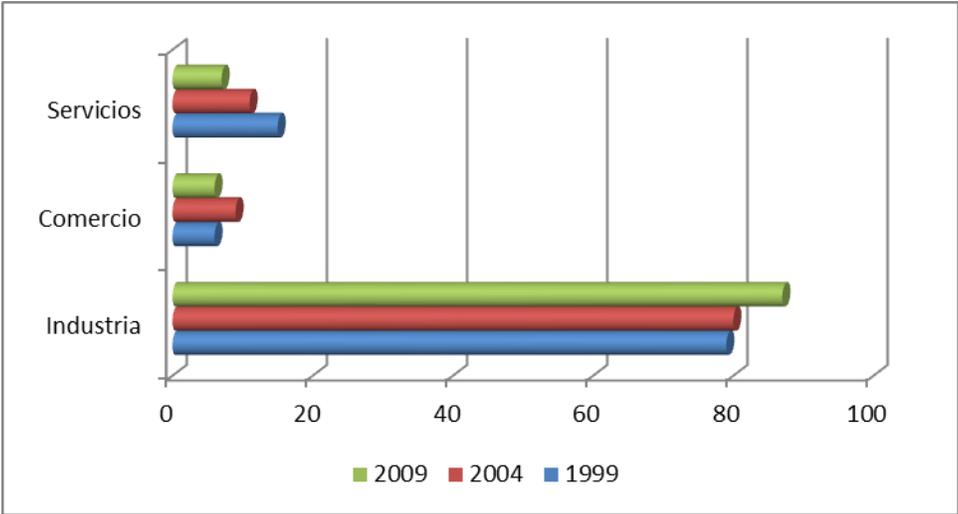


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (1994, 2004 y 2009)

En cuanto a la producción por sector, también es la industria la que concentra la mayor proporción. Para 1999, la industria contenía el 79%, los servicios el 15% y el comercio sólo el 6%. Para 2004 otra vez la industria fue la mayor concentradora con 80%, los servicios bajaron su participación de 15 a 11% y el comercio aumento de 6 a 9%. En 2009, la industria nuevamente acaparó la producción con el 87%, un aumento considerable con respecto a 2004; los servicios disminuyeron su participación de 11 a 7% y el comercio también disminuyó al pasar de 9 a 6%. Los cambios más importantes sucedieron en la industria cuando aumentó 7 puntos

de 2004 a 2009 y en el caso contrario, los servicios pasaron de 15% en 1999 a 7% en 2009. Es claro que la producción está concentrada en la industria.

Gráfica 4.2 Distribución de la producción bruta total por sector de actividad en Toluca, 1999-2009



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (1994, 2004 y 2009)

**4.6.4 Perfil de los gobernantes**

En el periodo 1988-1990, Laura Pavón fue elegida como presidenta municipal de Toluca. Había estudiado educación y después leyes en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Trabajo en el PRI del Estado de México y había ocupado puestos en gobierno estatal. Después de su mandato, fue también diputada local, diputada federal y senadora. Posteriormente trabajó como presidenta de la Federación Parlamentaria de las Américas (COPA).

En el periodo 1991-1993, Enrique González Isunza fue elegido como presidente municipal. Tenía formación de ingeniero y antes de ocupar el puesto de presidente municipal había trabajado como Secretario de Administración y Finanzas y Director de Protección Civil en el gobierno del Estado de México. También fundió como Presidente del Colegio de Ingenieros en el Estado de México y posteriormente como diputado local y federal. Después de la presidencia municipal, fue miembro de la Comisión de Agua del estado de México.

El periodo de 1994 a 1996 fue gobernado por Alejandro Ozuna Rivero, quien tenía formación de administrador de empresas. Antes de ser elegido, había trabajado en el PRI del estado de México y formaba parte del consejo consultivo del Instituto de Administración Pública del estado de México (IAPEM); fue director del Instituto Municipal de Acción Urbana y después de la presidencia municipal se unió al gobierno estatal como Secretario de Desarrollo Social. En el gabinete de Ozuna Rivero, había personas del sector académico, quienes ocuparon puestos de acuerdo a su área de especialización.

El periodo 1997-2000 fue gobernado por Armando Garduño Pérez, quien contaba con la licenciatura en derecho por la UAEM. Había trabajado en el Instituto Federal Electoral (IFE), en el gobierno del estado y fue académico en la UAEM. También fue diputado local, trabajó en el PRI del Estado de México y en Tribunal de Asuntos Administrativos. Después de su periodo como presidente municipal trabajó en el gobierno estatal como subsecretario de gobierno.

En el periodo 2001-2003, gobernó Juan Carlos Nuñez Armas, quien era el primer presidente municipal del PAN. Era un ingeniero civil que había trabajado en el Consejo Nacional del PAN y que fungió como secretario de administración del mismo en el estado de México. También fue regidor de 1991 a 1993 y diputado local de 1997 a 1999. Después de su periodo en la presidencia municipal, fue diputado federal y miembro del Consejo Económico Municipal del estado de México. También realizaba actividades académicas y formó su gabinete con académicos y empresarios especializados en para dirigir las áreas del ayuntamiento.

#### ***4.6.5 Ambiente político prevaleciente***

En 1988, el PRI ganó las elecciones municipales una vez más. En Toluca no había presencia importante de los partidos de oposición, como ocurrió en otras ciudades de tamaño similar en el país. El PRI se conservaba con la principal fuerza política en el municipio al igual que en el estado. Este partido se asociaba con la fuerte relación entre miembros del gobierno estatal y local y con personas originarias del estado que ocupaban puestos en el gobierno federal. Además, el Estado de México era considerado como una de las principales fuentes de votantes del PRI en el país en ese tiempo.

A nivel nacional, había conflictos derivados de la elección para presidente de la república, en donde Carlos Salinas del PRI ganó pero quedó la percepción de

fraude y corrupción en el proceso electoral. Aunque los partidos de oposición, específicamente el PRD, reclamaron la victoria, al final Salinas quedó como ganador. Este escenario, sin embargo, era distinto al que se vivía en Toluca, en donde el PRI ganó la elección sin mayor problema.

En las elecciones de 1991, el PRI ganó nuevamente la presidencia municipal con el 55% de los votos, el Pan obtuvo 19% y otros partidos políticos el restante 10%. En el nivel nacional, los partidos de oposición, principalmente el PAN, estaban ganando espacios políticos adicionales; no obstante, esta tendencia no se veía reflejada en Toluca. Al igual que en el municipio, el gobierno del estado también estaba gobernado por el PRI.

Las elecciones de 1994 favorecieron nuevamente al PRI para la presidencia municipal. Este partido incrementó sus votos a 59%, cuatro puntos porcentuales más que en 1991, mientras que el PAN se mantuvo en el mismo nivel que la elección anterior, 19%. En ese tiempo, Toluca era una de las pocas ciudades importantes del país que no había experimentado cambio de partido político en el gobierno municipal. Por otra parte, la crisis económica estaba afectando al país, lo cual también afectó la economía local de la ciudad, ya que tanto la producción como las ventas disminuyeron en los sectores comercial e industrial. El desempleo alcanzó su mayor tasa de la década y llegó al 5%. Había una preocupación generalizada por el futuro de la actividad económica en la ciudad.

En 1997, el PRI ganó las elecciones para presidente municipal nuevamente, no obstante, y a diferencia de los periodos anteriores la elección fue muy competitiva. El PRI ganó con el 38% de los votos, mientras que el PAN incrementó su proporción a 36%. La segunda fuerza política en el municipio finalmente adquirió importancia, siguiendo las tendencias nacionales de avance de los partidos de oposición. A nivel nacional el PRI se debilitaba, hubo divisiones al interior del mismo, las cuales se reflejaron en la disminución de votos por todo el país. Además, en 1997 el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, lo cual también tuvo repercusiones en los niveles estatal y municipal. Por otra parte, seguía la crisis financiera iniciada en 1995, por lo que se redujo el gasto público.

Fue hasta la elección del 2001 que el PAN finalmente ganó la presidencia municipal de Toluca con 46% de los votos, mientras que el PRI perdió con el 39%. Las posibilidades de cambio de partido se habían incrementado desde la elección anterior, además el PAN también ganó la elección de Presidente de la República en el mismo año, lo cual significaba el fin del largo periodo del PRI en el gobierno nacional. Los conflictos internos del PRI comenzaron a ser más evidentes a partir de la elección de 1996, cuando el PRI registró la mayor caída en votos. Por otra parte, la economía del país estaba estancada, las exportaciones perdían competitividad y uno de los sectores más afectados fue el automotriz, uno de los más importantes para la economía de Toluca.

#### ***4.6.6 Relaciones de cooperación público-privada***

En el periodo 1988-1990 los objetivos de la administración eran promover y coordinar los trabajos de manera colectiva para lograr el desarrollo municipal. La principal acción fue la regulación del Mercado Juárez. Este mercado era considerado como el principal expendio de la actividad comercial de la ciudad, pero debido a la falta de regulación, se había extendido demasiado, generando caos vial y desorganización. Sobre esto, varios empresarios de la industria manufacturera de la ciudad comentaron que este mercado había significado una fuente de trabajo para mucha gente en la ciudad pero que también había generado problemas difíciles y un grupo fuerte de personas organizadas que difícilmente cederían para cambiar sus lugares de venta; lo que se necesitaba era reorganizar el espacio o cambiarlos definitivamente de lugar (Entrevista realizada a empresarios de la industria manufacturera de Toluca, 2003). Por su parte, los comerciantes involucrados reconocieron la necesidad de encontrar alternativas viables para la venta de sus productos y para ellos estuvieron participando con el gobierno municipal en varias reuniones para llegar a acuerdos (Entrevistas realizadas a comerciantes en Toluca, 2003).

Por su parte, la Comisión de Desarrollo y Planeación también se creó en 1989 e incluyó la participación de los sectores social y privado para colaborar a través de consejos; tenía el objetivo de proponer recomendaciones al gobierno municipal para mejorar la atención a las demandas pero funcionó principalmente como consejos vecinales para la organización de las obras públicas.

Un funcionario del gobierno municipal que había trabajado ahí desde 1998 comentó que administración se había considerado populista porque sólo que prometía a la gente mejorar sus condiciones de vida por medio de acciones de alumbrado público y mantenimiento de calles (Entrevista realizada a un funcionario municipal que trabajó desde 1988 en el ayuntamiento de Toluca, 2003).

Un comerciante de la ciudad comentó que en Toluca no se registraban grandes problemas económicos y que por lo tanto no se requerían de mayores acciones para la economía, había crecimiento en el sector y en la ciudad en general (Entrevista realizada a un comerciante de Toluca, 2003).

En el periodo 1991-1993, los principales objetivos de la administración fueron mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos. La Oficina de Desarrollo Económico se encargaba del desarrollo económico de la ciudad. Los principales objetivos eran incrementar la productividad industrial, comercial y de servicios y consolidar el desarrollo económico del lugar. Las principales acciones fueron la creación de infraestructura para la actividad comercial, el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, promoción del turismo y organización de ferias y exposiciones. A diferencia del gobierno anterior, en este se creó el Sistema Municipal de Empleo, en donde participaron los empresarios para ofrecer sus plazas vacantes. Otra actividad en donde participaron los empresarios fue en la organización de la Feria Anual para promover la actividad económica de la ciudad.

Un funcionario público expresó que también en este período el gobierno se había inclinado más por la atención de las demandas inmediatas, las cuales estaban

relacionadas con los servicios públicos como recolección de basura, parques públicos y alumbrado de las calles; desde la campaña electoral se había prometido la participación de la sociedad en el plan de desarrollo (Entrevista realizada a un funcionario público que trabajó desde 1988 en el ayuntamiento).

Por su parte, los empresarios comentaron haber participado con el gobierno al ofrecer opciones de trabajo en sus negocios, sin embargo, reconocieron que se necesitaba un programa más elaborado para que obtuvieran los resultados deseados (Entrevista realizada a un empresario de la industria automotriz en Toluca, 2003).

Por su parte, los comerciantes seguían participando en negociaciones con el gobierno municipal para reorganizar y buscar una localización alternativa al mercado que generaba grandes problemas viales y desorganización en la ciudad; ellos opinaban que se realizaban propuestas por ambas partes (Entrevista realizada a comerciantes en Toluca, 2003).

En el periodo 1994-1996, se tenía el propósito de trabajar con base en la planeación, se pretendía alcanzar un desarrollo integral y sustentable a través de la cooperación de todos los sectores de la sociedad (Ozuna, 1994). Se consideraba especialmente importante la participación de los empresarios para llevar a cabo proyectos de largo alcance y crear estrategias para atraer inversión. El desarrollo económico estaba a cargo del recién creado Fondo para el Desarrollo Económico, el cual pretendía promover la economía respetando los recursos naturales a través de la estimulación del desarrollo industrial; se comenzó por

mejorar las condiciones de la infraestructura para las actividades productivas. En el fondo participaban miembros del gobierno, los empresarios locales, sindicatos, organizaciones locales y de instituciones de educación superior. Debido a la crisis que azotaba al país, el gobierno municipal elaboró un nuevo documento como complemento del plan de desarrollo, en donde se especificaban las acciones para reactivar la economía (H. Ayuntamiento de Toluca, 1995). Los intentos de relaciones público-privadas fueron más palpables que en las administraciones anteriores. En esta labor fue importante la Oficina de Apertura de Empresas, en donde se proporcionaba asesoría profesional a empresarios locales para encontrar acciones alternativas de crecimiento económico, fuentes de financiamiento e información necesaria para actividades de exportación. Otra actividad fue la creación del Fideicomiso de Obras Públicas, en donde participaban miembros de la industria manufacturera, colegios de arquitectos e ingenieros y la industria de la construcción. Se trataba de que los empresarios cooperaban con materiales para llevar a cabo obras públicas que tenían un beneficio directo para ellos o para el desarrollo de su actividad y a cambio recibían una licencia de construcción. Después de la contribución hecha por el empresario, se le mantenía informado sobre la inversión de sus recursos y el progreso de las obras.

Varios empresarios que participaron en el Fideicomiso de Obras Públicas opinaron que lo vieron como una buena propuesta en donde gobierno y empresarios podría trabajar en beneficio de la ciudad y obtener beneficios para ambos; además consideraban que generaba confianza en los recursos proporcionados porque

había transparencia en su manejo y se sabía en que se había utilizado (Entrevistas realizadas a dos empresarios de la industria manufacturera y dos de comercio de Toluca, 2003

Asimismo, otros empresarios también encontraron útil la Oficina de Apertura de Empresas, ya que disminuía los trámites para poder operar una empresa en la ciudad, lo cual iba a generar más dinamismo a la economía (Entrevista realizada a un empresario de la industria química y uno de la industria automotriz de Toluca, 2003).

Durante el periodo 1997-2000, el principal objetivo de la administración municipal era armonizar el crecimiento poblacional con la distribución territorial por medio de una participación conjunta entre gobierno y sociedad (Garduño, 1997). El desarrollo económico municipal continuaba en el Fondo para el Desarrollo Económico, cuyos principales ejes eran generar empleo y bienestar social y mejorar la infraestructura para las actividades productivas. La estrategia era generar inversión productiva con participación intensa de los sectores público y privado. Sin embargo, debido al debilitamiento del PRI en las elecciones, el gobierno dirigió sus principales acciones a atender las demandas sociales más inmediatas, como la provisión de servicios públicos. La participación de los empresarios sólo se vio reflejada a través de la cooperación para adquirir y operar autobuses turísticos. Fuera de esta acción, la promoción económica de la ciudad quedó relegada.

Un funcionario del gobierno municipal comentó que ya se empezaba a notar el descontento de la gente por la falta de compromiso del gobierno municipal en la atención a las demandas de la gente, por lo que se optó por asegurar la estabilidad social y regenerar la confianza en el PRI; se llevaron a cabo varias acciones sobre todo de mejora de servicios públicos (Entrevista realizada a un funcionario público que trabajó de 1997 a 2000 en el ayuntamiento de Toluca, 2003).

Un empresario de la industria cervecera fue invitado a participar en el proyecto de autobuses para incentivar el turismo en la ciudad, se llevó a cabo una negociación en donde aceptaron apoyar con la publicidad en los autobuses; se realizaron reuniones con el gobierno para llegar a los términos de la negociación (Entrevista realizada a un empresario de la industria cervecera en Toluca, 2003).

Otros empresarios expresaron que no tuvieron mucha relación con el gobierno municipal y que en realidad no había acciones específicas de promoción económica, aunque hubo algunas ideas de cooperación al final no se materializaron (Entrevista realizada a dos empresarios del sector comercio y a dos de la industria manufacturera).

En el periodo de 2000 a 2003 el objetivo principal era lograr un desarrollo integrado y sustentable y asegurar la participación ciudadana (Nuñez, 2000). El desarrollo económico estaba a cargo del Fondo para el Desarrollo Económico,

cuyo principal eje era generar desarrollo económico sustentable en el largo plazo y competitividad en el mediano plazo a través del Sistema de Planeación Municipal. Las estrategias eran generar empleo y promover la inversión por medio del apoyo a las micro y pequeñas empresas y con la participación de sindicatos, empresarios y gobierno. Las relaciones público-privadas en este periodo se vieron reflejadas con la creación de: el Centro Municipal de Atención Empresarial, el Consejo Consultivo para la Promoción Económica, los Consejos Ambientales, la Comisión de Exportaciones, el Fondo para la Consolidación de la Micro-empresa (FONTOL) y el Programa para la Participación Empresarial. El Centro Municipal de Atención Empresarial pretendía desregular los procesos administrativos para facilitar la inversión pública. El consejo consultivo buscaba promover la participación de los diferentes sectores económicos para el desarrollo municipal a través de la búsqueda de alternativas de inversión y negociación de recursos financieros con organismos nacionales e internacionales; estaba formado por miembros del gobierno local, del comercio, manufactura y organizaciones sociales. Por su parte, Los consejos ambientales se conformaron también con la participación de empresarios para apoyar el desarrollo sustentable del municipio. La comisión de exportaciones apoya a los empresarios locales en cuanto a información, procesos y requisitos para exportar sus productos; participaron miembros del gobierno local, empresarios de la industria de la transformación, la COPARMEX y la UAEM. El FONTOL se creó con fondos federales y municipales para apoyar a las micro empresas a través de créditos y era manejado por un comité técnico formado por miembros del gobierno municipal, la UAEM, el director del Instituto para la Capacitación en el Trabajo y el presidente del Consejo Coordinador Empresarial.

Finalmente, el Programa para la Participación Empresarial fue creado en 2002 para promover la participación de los empresarios en la toma de decisiones. Se invitaba a los empresarios a planear, promover y financiar eventos culturales, deportivos y sociales.

Los empresarios en general mencionaron que las iniciativas del gobierno municipal para aliviar la situación de crisis en que se encontraba la ciudad, y en donde los empresarios encontraron algunas opciones para la búsqueda de financiamiento y apoyo para iniciarse en la exportación, fueron bien vista por los empresarios de la ciudad en donde veían atendidas parte de sus demandas y necesidades; participaron en una o varias actividades relacionadas con la promoción económica local y encontraron buenos canales de comunicación con el gobierno (Entrevista realizada a empresarios de la industria manufacturera, del comercio, industria química y automotriz en Toluca, 2003).

#### ***4.6.7 Factores locales para la formación de relaciones público-privadas***

La dinámica económica de Toluca indica que la actividad económica más importante de la ciudad es la industrial. Dentro de ella, los subsectores automotriz y químicos son lo que mantienen la mayor proporción de la producción total en el municipio y están formados por empresas grandes en la ciudad. La crisis económica de 1995, al parecer generó una mayor participación del gobierno en la promoción económica de la ciudad y se buscó la participación de los empresarios para apoyar esta tarea.

El perfil de gobernantes influyó de dos maneras distintas. La primera cuando los presidentes municipales tenían una formación esencialmente política, coincidió que estaban más preocupados por atender la provisión de servicios públicos que por promover la actividad económica del lugar, es decir se limitaron a la administración de los servicios públicos y realizaron pocas propuestas de relaciones público-privadas. En cambio, en los periodos donde el presidente municipal también tenía una carrera política pero la combinaba con su trabajo académico, se dio otra manera de influenciar el desarrollo económico local, ya que se logró integrar a personal especializado en las diferentes áreas del ayuntamiento; y además, derivado de la crisis de 1995, el gobierno emprendió acciones para incentivar la economía local y realizó más acciones de cooperación público-privada. En el año 2000, donde el presidente también era político-académico, se involucraron a otros académicos y además a empresarios en el gabinete. El director de desarrollo económico era un empresario local, cuya visión y conocimiento de las necesidades del sector empresarial facilitaron la cooperación público-privada y la promoción de la economía local.

El ambiente político también parece haber influenciado la formación de relaciones de cooperación público-privada y las iniciativas de desarrollo económico local. Mientras el PRI gobernaba el municipio, las tendencias nacionales eran muy diferentes, ya que la oposición ganaba cada vez más votantes y comenzaba a gobernar en otras ciudades de tamaño similar a Toluca. La fuerza que el PRI tenía en el Estado de México y en particular en Toluca, retrasó la alternancia en el gobierno municipal. Los gobiernos del PRI se caracterizaron por la poca existencia

de acciones que iban más allá del manejo de los servicios públicos y la realización de obras públicas básicas. Parecían seguir las directrices marcadas por el PRI durante los casi 70 años de gobierno. No obstante, el periodo de 1995 a 1997, que también era del PRI se salió de este esquema al combinar una formación profesional distinta junto a un período de crisis, que permitió e incentivó la participación activa del sector empresarial en la ciudad. Asimismo, el primero gobierno del PAN también mantiene similares condiciones y resultados parecidos a ese periodo del PRI.

Las relaciones de cooperación público-privada se desarrollaron a través de las oficinas de desarrollo económico local y después a través del Fondo para la Promoción Económica. En algunos periodos estas acciones sólo involucraban a los empresarios de manera colateral, sin embargo, en otros formaron parte activa de la toma de decisiones a través de los consejos, fideicomisos y fondos para el desarrollo municipal. Se podría decir que las relaciones público-privadas mostraron una evolución en su participación con los gobiernos municipales, principalmente en periodos de crisis económicas, cuando el perfil de los gobernantes permitió la entrada de personal especializado y cuando un empresario dirigió la oficina de desarrollo económico.

Las relaciones entre gobierno y empresarios fueron más cercanas durante los períodos de crisis económica y se formalizaron en el último período analizado. Al parecer la alternancia en el gobierno pudo haber sido un factor que permitió la entrada de ideas innovadoras en el gobierno municipal, al igual que la visión del

equipo de trabajo del presidente municipal en donde había participación del sector empresarial.

Es cierto también que esta ciudad el gobierno estatal ejerce una gran influencia debido a los grupos de poder involucrados. En muchos casos, la política económica de la ciudad tiene mucho que ver con los ejes de acción marcados en el nivel estatal, en donde Toluca, al ser la capital, se encuentra inmersa en la toma de decisiones desde niveles más altos de gobierno. En cuestiones de legislación para la promoción económica también el nivel municipal se ve influenciado en gran medida por el estado. Al estar estos grupos de poder relacionados con el sector empresarial en el estado, seguramente las principales acciones de cooperación se realizan directamente con este nivel de gobierno, así como los apoyos en cuestiones de financiamiento y beneficios fiscales. No obstante, se ha notado que en el gobierno municipal se han realizado esfuerzos por hacer de esta cooperación una actividad permanente, de la cual ambos sectores pueden resultar beneficiados.

#### **4.7 León: un contexto de especialización local**

##### ***4.7.1 Antecedentes***

León es uno de los 46 municipios que componen el estado de Guanajuato. Esta localizado en la región centro-oeste del país; abarca el 1.6% del total del territorio

nacional y 4% del área del estado de Guanajuato. Aunque León no es la capital del estado, es la ciudad más grande en términos de población con 1 millón 436 mil 480 habitantes en el 2010, lo que representa el 26.2% de la población estatal. Su tasa de crecimiento ha disminuido en las últimas dos décadas al pasar de 2.72 a 2.39. León es una de las ciudades más grandes del país al sobrepasar el millón de habitantes.

Cuadro 4.3 Población y tasa de crecimiento en León, Guanajuato, 1990-2010

<b>Año</b>	<b>Población municipal</b>	<b>Porcentaje de población estatal</b>	<b>Tasa de crecimiento poblacional</b>	
<b>1990</b>	867920	21.8		
<b>2000</b>	1134842	24.3	2.72	(1990-2000)
<b>2010</b>	1436480	26.2	2.39	(2000-2010)

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (1990, 2000, 2010)

La economía de León está basada en la producción y venta al mayoreo y menudeo de producción de piel, particularmente de calzado. De acuerdo con Díaz (1982), esta actividad económica comenzó en el siglo XIX, cuando el gobierno mexicano inició la actividad industrial en el estado, principalmente la producción familiar de zapatos y ropa hechos de piel.

A finales del siglo XIX, la ciudad de León era el segundo centro urbano más importante en México. La dinámica comercial y la actividad industrial en la ciudad estaba favorecida por su localización en el centro del país y el sistema de trenes que conectaba León con la Ciudad de México, Guadalajara y Ciudad Juárez, los

tres principales centros comerciales de México en ese tiempo (Cabrero y Vega, 1999).

La producción y comercialización de productos de piel es la actividad económica más importante en León. De acuerdo a INEGI (1994), 70% de la población ocupada en la ciudad estaba concentrada en esta actividad. También en 1994, la mayoría de la producción industrial (63%) era generada por la actividad de curtido y piel. Para el mismo año, Valencia (1995) menciona que el 75% de los establecimientos industriales en León relacionados con el curtido de piel, son micro empresas (con menos de 20 trabajadores), 20% son pequeñas o medianas y 5% son grandes. La existencia de micro empresas es el resultado de tener una actividad económica tradicional que comenzó con empresas familiares y parece continuar así hasta ahora.

#### ***4.7.2 Grupos empresariales y organizaciones importantes***

Se dice que León cuenta con una tradición de movilización social (Cabrero, 1996). Los ciudadanos tuvieron un rol relevante en los movimientos generados por conflictos entre la iglesia y el estado. Desde principios del Siglo XX, los movimientos sociales han sido muy activos, Zermeño y Aguilar (1988 y 1992), mencionan por ejemplo, que en León se formó la Unión Nacional Sinarquista en 1937, un grupo de individuos que promovieron la construcción de obras públicas y

cuyas ideas se extendieron por toda la nación. Otro caso relevante ocurrió en 1946, cuando los sindicatos locales y el PAN se unieron para protestar en contra de las irregularidades provocadas por PRI en las elecciones de presidente municipal y fueron repelidos por el Ejército Mexicano (Martínez, 1991). En 1976, el PAN nuevamente trató de refutar los resultados electorales que favorecieron al PRI y aunque no logró revertir los resultados se generó un consejo para revisar el proceso electoral (Valencia, 1995).

Santos (1997) menciona que la alta dinámica en la actividad política de León ha generado una relación conflictiva entre grupos políticos y una sociedad demandante y participativa; tales relaciones han caracterizado a la ciudad y han dado pie a las condiciones existentes actualmente. De acuerdo con Cabrero y Vega (1999), existen cuatro grupos importantes en León que han ejercido influencia en los asuntos del gobierno municipal y han mantenido una relación cercana con las autoridades en turno: los empresarios, la iglesia católica, la Cámara del Calzado y la Cámara de la Industria de la Construcción.

Los empresarios están organizados en grupos para asegurar su representación local, regional y nacional. Desde finales de la década de los ochenta, han tenido una participación activa en el gobierno local, ya que algunos de sus miembros han formado parte de los ayuntamientos o han sido elegidos como presidentes municipales.

La participación de la iglesia católica también ha destacado en los asuntos públicos. En la década de 1930, sus miembros fueron participantes activos en el Movimiento Sinarquista, agrupación que se opuso a las acciones “tiránicas del gobierno federal de esa época y que se originó en León (Zermeño y Aguilar, 1988<sup>a</sup>). Estos miembros ejercieron amplia influencia en la población local, que es principalmente católica (98%), la más alta proporción de país. Por lo tanto, el Movimiento Sinarquista tiene la capacidad de organización social, con capacidad de influenciar en las actividades y actitudes de la población del lugar.

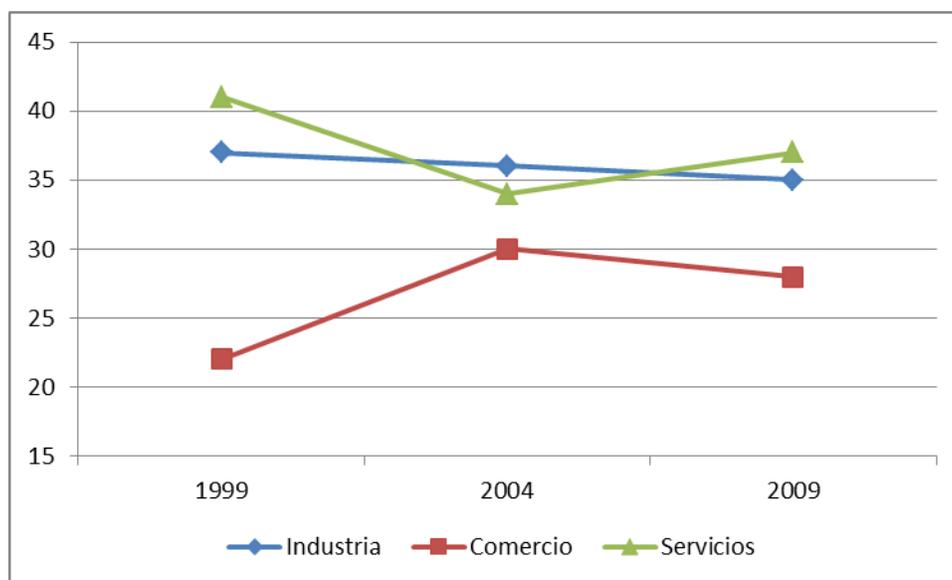
La Cámara de la Industria del Calzado es otro grupo importante, ya que concentra a la comunidad de empresarios relacionados con la producción y comercialización de productos de piel, principalmente el calzado. Durante la década de 1990, al menos tres presidentes municipales han sido miembros de este grupo. La Cámara de la Industria de la Construcción también tuvo a uno de sus miembros como presidente municipal.

#### ***4.7.3 Dinámica económica local***

Como se mencionó anteriormente, la industria del calzado es la actividad principal de León, sin embargo, la proporción de población ocupada en este sector, así como los niveles de producción generados han cambiado a través de los años. En el período de 1999 a 2009 (gráfica 3.), los datos muestran que la población ocupada en el sector industrial fue de 37% en 1999, disminuyó a 36% en 2004 y

nuevamente cayó en 2009 hasta llegar a 35%. En el sector comercial, había 22% de la población ocupada en 1999, aumentó a 30% en 2004 y disminuyó a 28% en 2009. Por su parte, el sector servicios tenía 41% de la población ocupada en 1999, disminuyó a 34% en 2004 y aumento nuevamente a 37% en 2009. En general puede observarse que de 1999 a 2004 el sector con menores cambios fue el industrial, mientras que el comercial aumentó 8 puntos porcentuales y el de servicios creció 7 puntos. De 2004 a 2009 el que mostró mayor cambio fue el de servicios al aumentar 3 puntos porcentuales, después el comercial que aumentó dos y finalmente el industrial que disminuyó un punto. El sector industrial es el que se ha mantenido más estable. Mientras en 1999 la proporción de población ocupada en los tres sectores estaba claramente más inclinada hacia los servicios, en 2009 la división es menos notoria, y aunque siguen siendo los servicios los que aglomeran más población, el comercio aumentó su participación y la industria prácticamente se mantiene en los mismos niveles.

Gráfica 4.3 Distribución de la población ocupada por sector de actividad en León, 1999-2009



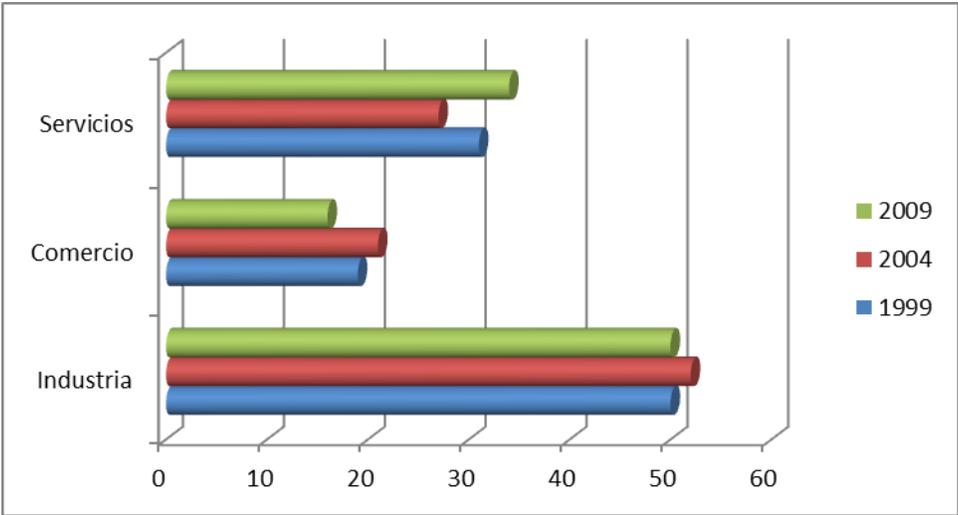
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (1994, 2004 y 2009)

En el sector industrial es donde se encuentra la actividad productiva del calzado, dentro de las industrias manufactureras. En 1999, este subsector del calzado representó el 70% del total de la población ocupada en la industria manufacturera, disminuyó a 61% en 2004 y se mantuvo en la misma proporción para 2009. El sector tuvo una disminución de 9 puntos porcentuales entre 1999 y 2009.

En cuanto a la producción bruta total, en 1999 el sector industrial mantenía el 50% del total, aumento a 52% en 2004 y disminuyó nuevamente a 50% en 2009. En el sector comercial había 19% de la producción total en 1999, aumentó a 21% en 2004 y disminuyó a 16% en 2009. El sector servicios contaba con 31% en 1999, disminuyó a 27% en 2004 y volvió a aumentar hasta 34% en 2009. En el período 1999-2004, el sector que tuvo menores cambios fue el industrial, que sólo

aumentó dos puntos porcentuales en 2004, al igual que el comercial que también aumentó dos puntos, pero el de servicios fue el único que disminuyó. Para el período 2004-2009, el industrial volvió a 50%; el comercial disminuyó 5 puntos porcentuales y el de servicios aumentó 7 puntos. Nuevamente el sector industrial fue el que tuvo menores cambios, mientras que el comercial y servicios fueron más inestables. El sector industrial continúa con la mayor proporción de producción de los tres sectores.

Gráfica 4.4 Distribución de la producción bruta total por sector de actividad en León, 1999-2009



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (1994, 2004 y 2009)

El calzado, dentro de la producción de las industrias manufactureras, representaba el 64% del total de las industrias manufactureras; bajó a 49% en 2004 y a 48% en 2009. El subsector calzado tuvo una disminución importante de 1999 a 2004 con 15 puntos porcentuales menos y para 2009 mantuvo un nivel similar al de 2004.

El índice de competitividad, que mide qué tanto el entorno socio-demográfico, urbano, institucional y económico, favorece o inhibe el desarrollo urbano sustentable, incrementa el bienestar de los ciudadanos y la capacidad de atraer y retener inversiones productivas, indica que para 2004, León se ubicaba en el lugar 92 de los 225 municipios más importantes de México. A nivel local, ofrecía mejores condiciones en el componente socio-demográfico y menores en el económico. En 2007, León pasó al lugar 79 de los 225 estudiados y su mejor componente fue nuevamente el socio-demográfico, mientras que el que ofrece menores condiciones fue el económico. En términos generales aumentó su posición al pasar del lugar 92 al 79, logró una mejora en cuanto a condiciones económicas, institucionales y socio-demográficas, sin embargo, su mayor debilidad siguen siendo las características económicas.

#### ***4.7.4 Perfil de los gobernantes***

De 1989 a 1991, el presidente municipal fue Carlos Medina Plascencia. Era un ingeniero químico graduado en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Fue también un empresario que se desempeñó como director de una empresa privada llamada “Suelas Medina”, una compañía que produce suelas para calzado. También formó parte del consejo consultivo de la Confederación Patronal Mexicana (COPARMEX), del ITESM y de varias instituciones financieras y fue presidente de la Asociación Nacional de Suelas de Calzado. Ocupó el puesto de regidor en la administración municipal previa y formó

parte de la campaña financiera del PAN en 1988. Se caracterizó por expresarse abiertamente como católico, por lo que frecuentaba los eventos religiosos.

En 1992-1994, el presidente fue Eliseo Martínez Pérez, del PAN, ingeniero electrónico por el ITESM. Era empresario de la industria del calzado en León, que fue presidente y asesor de la Cámara del Calzado, así como también miembro del Consejo Coordinador Empresarial. Se había desempeñado como regidor en el periodo 1983-1985 y participó en la administración municipal anterior como promotor deportivo.

En el período de 1995 a 1997, fue gobernado por Luis Mario Quiroz, ingeniero mecánico que realizó sus estudios en el ITESM. Fue presidente y asesor de la Cámara del Calzado en el estado de Guanajuato, consultor en el Centro de Investigación y Asistencia Tecnológica del estado y dueño de una empresa manufacturera de calzado en León. En el sector público, había participado en el Consejo de Acción Deportiva durante el periodo municipal de 1989-1991 y en el de 1992-1994 fue síndico. El presidente municipal era del PAN, contaba con 5 años de membresía en el partido y fue postulado por el mismo partido para la presidencia municipal. Es de sexo masculino, tenía 48 años de edad y contaba con 25 años de residencia en el municipio. En cuanto a formación académica, contaba con universidad completa al momento de asumir la presidencia. En experiencia laboral previa, su último empleo antes de ser presidente lo ocupó en el sector público, en donde se desempeñaba como empleado. También se

desempeñaba como empresario, ya que contaba con un negocio propio, del cual era el dueño.

El periodo 1998-2000 fue gobernado por Jorge Carlos Obregón-Serrano, contador público que estudió en la Universidad de Guanajuato. Había ocupado el puesto de síndico en la administración municipal anterior y cuando terminó su periodo como presidente fue diputado federal de 2003 a 2006. También se desempeñaba como empresario de la construcción en León. Había trabajado para varias compañías inmobiliarias y pertenecía a la Cámara de Comercio, el Centro de Estudios para el Sector Privado y diversas organizaciones financieras.

En el periodo 2001-2003, el presidente municipal era Luis Ernesto Ayala Torres, quien estudió administración de empresas y era un empresario en León. Había trabajado en compañías constructoras e instituciones financieras en la ciudad. Tenía 47 años de edad, era originario del municipio y había residido en él toda su vida. En formación académica contaba con universidad completa. En cuanto a experiencia laboral previa, se desempeñaba como funcionario de alto nivel en una empresa privada. Como actividad alternativa a la presidencia seguía como empresario, ya que era dueño de un negocio propio. Al terminar su periodo de gobierno se desempeñó como secretario de desarrollo económico en el gobierno estatal. En cuanto al Director de Desarrollo Económico también contaba con estudios universitarios terminados y también era empresario con un negocio propio.

#### ***4.7.5 Ambiente político prevaleciente***

A finales de la década de 1980, el ambiente político a nivel nacional se caracterizaba por el avance del PA en algunos gobiernos estatales y el debilitamiento del PRI como la fuerza política más importante. Esta tendencia se vio reflejada en León, cuando en 1988 los resultados electorales para presidente municipal favorecieron al PAN, quien obtuvo el 60% de los votos, mientras que el PRI recibió 37%. La proporción de votantes que apoyaban al PRI fue disminuyendo desde tiempo atrás y ya en la elección de 1985 se notó un descenso de simpatizantes del PRI, sin embargo, no perdió la presidencia. Ya en la elección de 1988 esta proporción fue menor que en el proceso electoral anterior y permitió que ganara el PAN.

Algunas de las razones para que pudiera ganar el PAN se basan en que los habitantes de León no veían sus demandas cumplidas con los gobiernos del PRI; las administraciones anteriores se consideraban ineficientes e insatisfactorias; además, el PAN estaba ganando más adeptos a nivel nacional, principalmente en ciudades de tamaño medio, como una fuerza política alternativa, lo cual favoreció su llegada a la presidencia municipal de León (Aleman, 1993; Santos, 1997).

Un funcionario municipal mencionó: “estábamos cansados de los gobiernos del PRI porque sólo hacían promesas en las campañas y después, ya estando en la presidencia municipal, no las cumplían”; también destaca que el cambio de partido político fue benéfico para el municipio porque permitió que llegaran ideas

innovadoras para reorganizar al gobierno y ofrecer resultados. (Entrevista realizada a un empresario de la industria manufacturera en León, 2003).

En las elecciones de 1992, el PAN nuevamente ganó las elecciones municipales. Obtuvo el 61% de los votos, mientras que el PRI perdió con el 36%. Asimismo, la tendencia a ampliar el número de votantes de los partidos de oposición crecía cada vez más. Esto se reflejó también en el nivel estatal, en donde por primera vez un partido de oposición, el PAN, ganó las elecciones para gobernador en Guanajuato.

En 1995, el PAN ganó nuevamente las elecciones municipales en León, aunque con menor proporción de votos. En 1992 había ganado con el 61% de los votos y esto se redujo a 51% en 1995. Mientras tanto, el PRI parecía estar recuperando los votos perdidos al incrementar su proporción de votantes de 36% en 1992 a 47% en 1995. En estas elecciones el PAN no sólo ganó la elección municipal sino que también lo hizo en las siguientes elecciones para gobernador. A nivel municipal hubo un resultado muy cercano entre el PAN y el PRI, pero finalmente los votos favorecieron al PAN. De acuerdo con Cabrero y Vega (1999) la victoria a nivel municipal incrementó las posibilidades de ganar el proceso electoral a nivel estatal. Loaeza (1996) menciona que en Guanajuato, el PAN probó su eficacia electoral, ya que su base electoral había crecido principalmente debido a la insatisfacción de los gobiernos del PRI y el PAN ofrecía una alternativa para que la gente participara en las elecciones.

A nivel nacional, el país se encontraba en una etapa de crisis derivada de la creciente deuda interna y el déficit en la cuenta corriente. Los efectos de la crisis se vieron reflejados en León, en donde las tasas de desempleo se incrementaron al pasar de 1.9% en 1994 a 4% en 1995, el más alto nivel en la década de 1990. La actividad del calzado se vio seriamente afectada por la crisis en ese tiempo.

En las elecciones de 1998, el PAN ganó la presidencia municipal por cuarta ocasión consecutiva. Este partido obtuvo el 59% de los votos, mientras que el PRI sólo el 32%. El Pan incrementó su proporción de votantes, ya que en 1995 había tenido 51%. Mientras tanto, el PRI disminuyó su proporción de 47% en 1995 a 32% en 1998.

En el nivel nacional, el país se encontraba en una etapa de declive económico, lo cual se seguía reflejando en la falta de empleos. Las industrias locales, principalmente las relacionadas con el calzado, se vieron afectadas debido principalmente a la liberalización comercial que permitió la entrada de millones de pares de zapatos provenientes de Asia, los cuales se ofrecían a precios muy por debajo de los costos locales y, por lo tanto, generó una competencia desleal. Esta situación provocó que la industria local estuviera en desventaja para competir y se generó una caída en las ventas locales.

A través de esta crisis se reveló una de las mayores desventajas de la economía local: el bajo nivel de capacitación de los trabajadores de la industria del calzado.

Durante décadas, la mayoría de la gente en León había trabajado en la producción de calzado, por lo que cuando se agudizó la crisis y disminuyeron las fuentes de empleo en el sector, estas personas no tenían posibilidades de integrarse a otro tipo de empleo.

En las elecciones de 2001, el PAN ganó las elecciones por quinta ocasión consecutiva. A comparación del periodo anterior, el PAN incrementó significativamente su proporción de votos al pasar de 59% en 1998 a 71% en 2001. Por su parte, el PRI continuaba su caída de votantes al pasar de 32% en 1998 a 24% en 2001. El incremento de votos del PAN estaba relacionado con la tendencia nacional de incremento de apoyo a los partidos de oposición. En el 2000 el PAN también ganó la elección para presidente de la república, lo que significaba el primer cambio de partido gobernante del país después de casi 70 años. Por su parte, la crisis en el sector del calzado continuaba.

#### ***4.7.6 Relaciones de cooperación público-privadas***

En el periodo de 1989 a 1991, el presidente municipal introdujo la idea del municipio-empresa, lo cual se consideró como un proyecto innovador para una administración municipal (Cabrero, 1996; Cabrero y Vega, 1999). Se pretendía implementar una nueva estructura administrativa, elaborar y actualizar los reglamentos municipales, capacitar a los directores de área y utilizar técnicas administrativas para lograr el cambio. En ese tiempo había fricciones con el

gobierno estatal, debido a las diferencias de partidos políticos, por lo que el gobierno estatal difícilmente aceptaba propuestas de desarrollo económico que provinieran del municipio. A pesar de ello, el municipio tenía el objetivo de asegurar la participación de los agentes sociales y económicos en los asuntos públicos, para lo cual comenzó con involucrarlos en la elaboración del plan de desarrollo urbano. En ese tiempo los asuntos de desarrollo económico eran manejados por la Oficina de Desarrollo Urbano., en donde también se pretendía abrir la participación a los empresarios en los asuntos económicos. Se formaron consejos locales y comisiones para la mejora en la provisión de servicios públicos como La Fundación para la Brigada de Bomberos, Reformas de la Construcción y Ecología. En la brigada de bomberos incluía la participación de miembros de las cámaras de la industria y comercio, asociaciones sindicales y profesionales (Gobierno del Estado de Guanajuato, 1989). El comité para reformas en la construcción incluía la participación de empresarios, arquitectos, ingenieros y abogados que pudieran proponer mejores regulaciones para realizar mejoras de acuerdo a las necesidades de la población y la economía (Presidencia Municipal de León, 1989a). Por su parte, la Comisión de Ecología fue creada para salvaguardar el patrimonio natural, histórico y cultural de León y estaba formada por miembros del gobierno, empresarios, de asociaciones de arquitectos e ingenieros, de organizaciones sociales y de instituciones educativas.

Un empresario de la industria del calzado mencionó: “el nuevo presidente municipal en León era un empresario del calzado, que conocía perfectamente las necesidades del sector y que había padecido la falta de integración entre el

gobierno municipal y los empresarios que había en los periodos del PRI; por ello comenzó una relación más estrecha entre los dos para trabajar juntos” (Entrevista realizada a un empresario de la industria del calzado en León, 2003).

En el periodo 1992-1994, la planeación estratégica fue seleccionada como base para del trabajo de esos años, lo cual implicaba la reorganización de los aspectos administrativos, la introducción de tecnología para facilitar las actividades y la integración de los sectores social y económico en los asuntos públicos (Santos, 1997). En esta época se creó la Oficina de Desarrollo Económico con el objetivo de definir y orientar acciones específicas en la materia, para ello se consideró que el gobierno municipal debía fungir como intermediario entre los recursos públicos y privados para alcanzar objetivos comunes (Presidencia Municipal de León, 1992). Se creó el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), entre cuyos miembros estaban funcionarios municipales, empresarios y organizaciones sociales (Presidencia Municipal de León, 1992<sup>a</sup>). Otra organización en donde participaron los empresarios fue la Fundación para la Feria Estatal, en donde se promovía la industria, cultura y comercio local; estaban además miembros del gobierno, organizaciones sociales y de sindicatos; se consideraba a la feria como una de las principales acciones del municipio para promover el desarrollo económico local (Gobierno del Estado de Guanajuato, 1993).

Uno de los funcionarios públicos de esa época menciona que el gobierno local comenzó a trabajar con los empresarios y otras organizaciones locales para discutir la necesidad de contar con una organización que pudiera integrar todas las

demandas de los diferentes grupos y así mejorar el diseño y formulación del plan de desarrollo municipal (Entrevista realizada a un funcionario público de León, 2003).

Un miembro de la Cámara de la Industria del Calzado comentó que el IMPLAN fue útil porque era un organismo independiente del gobierno municipal que fomenta la participación de los empresarios y otras organizaciones, con lo cual se logró obtener mayor confianza en las acciones del ayuntamiento; además se contemplaban los puntos de vista de los empresarios (Entrevista realizada a un miembro de la Cámara de la Industria del Calzado en León, 2003).

Por su parte un empresario de la industria manufacturera consideró que el IMPLAN fue una buena idea para descentralizar las decisiones del gobierno, sin embargo, se incluía más la participación de los empresarios del calzado que de otro tipo de industria, para elaborar las acciones de promoción económica (Entrevista realizada a un empresario de la industria manufacturera en León , 2003).

En el periodo 1995-1997, el presidente municipal propuso transformar al municipio por medio de la mejora de condiciones para la actividad empresarial. Debido a la crisis por que atravesaba el país, se consideró primordial el apoyo a la comunidad empresarial local y la participación de los mismos en la planeación del desarrollo económico. Se tenía la idea también de la planeación estratégica organizada en proyectos. La Oficina de Desarrollo Económico continuó en este periodo y también se creó el Consejo Municipal para la Promoción Económica, cuyo objetivo

consistía en evaluar la situación de la economía local y dar propuestas de acciones concretas para mejorarla; estaba formado por miembros de los principales grupos económicos del lugar (Gobierno del Estado de Guanajuato, 1996a). Con respecto a este consejo, algunos comerciantes mencionaron que resultó de utilidad para levantar la economía del lugar y participaron empresarios de todos los sectores pero mayoritariamente de la industria del calzado; el futuro no parecía claro para los comerciantes (Entrevista realizada un empresario del sector comercial en León, 2003).

Los empresarios también participaron en el Consejo Directivo para los Recursos Acuíferos, que junto con miembros de las cámaras de la industria, calzado, comercio, construcción, sindicatos y universidades, se encargaban de planear y evaluar las acciones del Sistema de Agua y Alcantarillado (SAPAL) (Gobierno del Estado de Guanajuato, 1996).

Un empresario de la industria del calzado argumenta que el gobierno municipal organizaba reuniones periódicas e invitaba a participantes de organizaciones empresariales y sociales, por lo que contaban con un espacio para exponer sus necesidades y hacer propuestas de mejora, si ese era el caso; menciona que había una fuerte participación de los empresarios, principalmente del calzado (Entrevista realizada a un empresario del calzado en León).

Por su parte, otro empresario manufacturero menciona que la crisis les afectó directamente, bajaron sus niveles de producción al igual que sus ventas;

necesitaban opciones de financiamiento para poder salvar sus negocios y evitar cerrarlos, y aunque el gobierno municipal ofreció ayuda no contaban con opciones claras que los pudieran sacar de la crisis en la que se encontraban (Entrevista realizada a un miembro de la CANACINTRA en León, 2003).

En el periodo 1998-2000, los principales objetivos de la administración eran fortalecer la relación entre gobierno y sociedad, mejorar la actividad económica local y generar eficiencia en la administración. La Oficina de Promoción Económica era la encargada del desarrollo económico del lugar. Las principales acciones se encaminaron a la atracción de inversión, desarrollo de micro y pequeñas empresas por medio de créditos, promoción de una cultura de calidad, modernización de infraestructura y comunicaciones, promoción de actividades turísticas y capacitación para el empleo. Se creó el Consejo Consultivo para la Planeación para asegurar el desarrollo de la ciudad; participaban miembros de universidades, sindicatos, organizaciones empresariales y funcionarios del gobierno municipal (Gobierno del estado de Guanajuato, 1999).

En el periodo 2001-2003, había una situación de crisis en el sector del calzado por lo que las acciones en este tiempo fueron dirigidas hacia la propuesta de soluciones. La especialización de la economía local estaba afectando la dinámica económica por lo que se comenzaron acciones para diversificar la economía. El desarrollo económico era manejado por la Oficina de Promoción Económica, entre cuyas acciones estuvieron: facilitar la apertura de empresas, ofrecer asesoría y

capacitación a los empresarios, incentivos fiscales y atracción de inversión al lugar (Presidencia Municipal de León, 2001). También en este período se creó el Proyecto del Rumbo Económico, por medio del cual se pretendía iniciar la diversificación de la economía local; participaron empresarios, gobierno y universidades; especificada las áreas de oportunidad de cada actividad económica para generar proyectos específicos de mejora (Presidencia Municipal León, 2001a). La crisis en el calzado generó que se realizara un instrumento más específico que diera soporte al sector a través del Programa de Competitividad Internacional para el Clúster del Calzado en León (PROCIC) (Presidencia Municipal de León, 2002). Se trataba de definir una estrategia para enfrentar la competencia global en donde se posicionaba a León en el contexto nacional e internacional. Estaba conformado por un consejo con miembros del sector empresarial, gobierno y cámaras del calzado locales y nacionales y era financiado con recursos públicos, privados y de organismos internacionales. Otra actividad en la que participaron los empresarios fue el Sistema Integral de Transporte (Presidencia Municipal de León, 2003). Se pretendía reorganizar el transporte a través de rutas confinadas y con un solo boleto; el proyecto se realizó a través de la cooperación entre el gobierno estatal, local y empresarios transportistas.

Un empresario de la industria cervecera en León mencionó que la gente sólo sabía hacer zapatos y por lo tanto, no estaba capacitada para trabajar en otros empleos, lo que reducía sus posibilidades de trabajo; argumentó también que resultaba muy difícil encontrar trabajadores para su tipo de empresa y que tenían

que buscarlos en otros lugares cercanos (Entrevista realizada a un empresario de la industria cervecera en León, 2003).

#### ***4.7.7 Factores locales para la formación de relaciones público-privadas***

El análisis de la dinámica económica muestra que León tiene una economía especializada en la actividad del calzado. Esta actividad comenzó como negocio familiar y se extendió hasta convertirse en la actividad principal del municipio. Desde finales de la década de 1990, la actividad declinó debido a la crisis en el sector y a la falta de competencia con las importaciones. A pesar de su declive, esta actividad sigue siendo representativa en la economía de la ciudad, no sólo por el empleo que genera sino también por la producción.

Ha habido una tradición de movilización social que data desde inicios del siglo XX. Existe una relación cercana entre población y gobierno y entre los grupos más influyentes están los relacionados con el calzado, que están organizados en la Cámara del Calzado. Estos grupos han ejercido influencia en las decisiones del gobierno no sólo por ser la organización que aglutina a los empresarios de la principal actividad económica de la ciudad, sino porque sus miembros han formado parte de los ayuntamientos a través de los años. Esta participación ha favorecido el conocimiento de la problemática del calzado y las acciones subsecuentes para sacar a la actividad adelante.

El perfil de los gobernantes ha influido de manera importante en el desarrollo económico del lugar, ya que al ser miembros de la comunidad empresarial, y muchos de ellos de la actividad del calzado, ha favorecido la comunicación entre gobierno y empresarios, lo que a su vez ha generado una participación activa en los asuntos públicos. Todos los presidentes municipales estudiados tienen estudios de licenciatura y la mayoría de ellos proviene del ITESM. Tanto la formación académica como la experiencia laboral presentan similitudes en cuanto a forma de trabajo en el gobierno municipal, propuestas de cambio, interés por involucrar a la comunidad empresarial y organizaciones sociales en la toma de decisiones y expectativas de desarrollo económico de la ciudad.

El ambiente político también ha sido parte clave en las iniciativas de desarrollo económico local. La tendencia nacional de avance de partidos de oposición sin duda influyó la dinámica política del lugar. La entrada del PAN al gobierno municipal creó un ambiente de apertura política que generó nuevas alternativas de trabajo en la administración y la introducción de técnicas y modelos que se adaptaron desde la iniciativa privada hacia el sector público. Al parecer, los presidentes municipales han ido acorde con las demandas ciudadanas, ya que el porcentaje de votantes se ha incrementado a través de los periodos y el partido en el poder se ha mantenido, lo cual no ha sucedido en otras ciudades grandes del país, en donde han vuelto a la filas del PRI.

Las relaciones público-privadas que se han desarrollado en León, están muy relacionadas con la actividad del calzado, primero para modernizarlo, después

para promover su crecimiento a razón de la crisis, después para incrementar su competitividad y finalmente para diversificar la economía. Las acciones tendientes a mejorar las condiciones para llevar a cabo las actividades productivas han estado presentes en todos los periodos y forman parte importante de las estrategias gubernamentales para el desarrollo municipal. La visión empresarial, la cercanía con los sectores social y económico, la especialización de la actividad económica y la situación de crisis son factores importantes del municipio para dirigir acciones tendientes a la mejora económica local y por lo tanto a la búsqueda de relaciones con los empresarios.

La relación con los empresarios se observa en dos vías: una con los empresarios del calzado y otra con los de otros sectores. Con los del calzado la relación siempre fue muy cercana, trabajaron junto con el gobierno en varias actividades de cooperación y, debido a que varios de los presidentes municipales pertenecían a este sector empresarial, vieron sus demandas atendidas y sus necesidades resultas a través de los diferentes períodos; justamente en la etapa de crisis que afectó al calzado, el gobierno trató de implementar un programa específico de apoyo a la principal actividad económica de la ciudad. Por otro lado, con los empresarios de otros sectores, se pudo observar una cierta distancia con el gobierno local, ya que en las entrevistas daban a conocer su descontento con las políticas de promoción económica centradas en el calzado y también con la falta de acciones tendientes a apoyarlos directamente; daban cuenta de que la especialización económica y la falta de capacitación de la gente estaba significando una limitante para la promoción económica del lugar.

Con base en los elementos analizados en este capítulo se está ahora en condiciones de proseguir con la comparación de los dos casos de estudio en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO 5. ANÁLISIS COMPARATIVO: ALCANCES Y LIMITACIONES PARA EL DESARROLLO LOCAL**

Después de desarrollar los capítulos anteriores, se pudieron identificar los factores del contexto nacional que inciden en los gobiernos municipales y dos casos de contexto locales en donde se desarrollan las relaciones de cooperación público-privadas. Específicamente, en el capítulo anterior fue posible conocer de manera puntual los principales factores que intervienen en el tipo y duración de las relaciones público-privadas en cada una de las ciudades analizadas.

En esta parte de la tesis, se interrelacionan ambos contextos para contar con un análisis más completo de los factores bajo los cuales se han formado estas relaciones de cooperación y el tipo de relaciones que se han llevado a cabo. Al final se contarán con elementos que permitan detectar los alcances y limitaciones de este tipo de actividades en los gobiernos municipales de México.

Para llevar a cabo el análisis comparativo se utilizarán las categorías construidas en el capítulo del contexto nacional y en el de los casos de estudio. En un primer paso se clasifican los factores de los dos contextos, después se interrelacionan de acuerdo al tipo de cooperación, y finalmente se analizan por periodo económico.

## 5.1 Categorías de análisis del contexto nacional y local

Con respecto al entorno nacional, en donde se analizaron las políticas económicas, fiscales y urbanas se identificaron diversas características, las cuales se definieron por categorías. En el primer periodo (1988-1994) se registró *crecimiento* en la economía, hubo *aumento de las transferencias* gubernamentales, *crisis de legitimidad* y *concentración metropolitana*. En el segundo periodo (1994-2000) el país estaba inmerso en la *crisis* financiera de 1994, había *inestabilidad política*, *disminución de las transferencias* a los gobiernos municipales y *relegación de la planeación* debido a la problemática económica. Y, en el tercer periodo (2000-2006) la economía mexicana entró en una etapa de *estancamiento*, *mantenimiento de las transferencias* a los municipios, *cambio de partido gobernante* en la presidencia de la república e *inexistencia de planeación* por la falta de experiencia en la materia. En el siguiente cuadro se resumen estas categorías.

Cuadro 5.1 Categorías que definen el contexto nacional

Factor	Categorías por período		
	1988-1994	1994-2000	2000-2006
<b>Económico</b>	Crecimiento	Crisis	Estancamiento
<b>Político</b>	Crisis de legitimidad	Inestabilidad política	Cambio de partido gobernante
<b>Fiscal</b>	Aumento de transferencias	Disminución de transferencias	Mantenimiento de transferencias
<b>Urbano</b>	Relegación de la planeación	Concentración metropolitana	Inexistencia de planeación

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, en los contextos municipales se encontraron tres tipos de cooperación público-privada: *provisión de servicios*, en donde se apoya la

construcción o seguimiento de obras y servicios públicos; de *desarrollo urbano*, en donde la cooperación forma parte de políticas de crecimiento de la ciudad; y de *promoción económica*, en las que se contribuye al impulso de la economía local.

Asimismo, los casos de estudio permitieron identificar seis dimensiones que están relacionadas con la cooperación público-privada y a partir de las cuales fue posible analizar las condiciones particulares en que se desarrollan estas actividades. Estas dimensiones permitieron observar semejanzas y diferencias entre los casos estudiados y fueron las siguientes: *estructura económica*, que puede ser diversificada o especializada; *tamaño de empresas*, que se divide en grandes, micro y pequeñas; *perfil de los gobernantes*, pueden ser políticos, políticos-empresarios o políticos-académicos; *partido político gobernante*, PRI o PAN; tener una *relación gobierno-empresarios* lejana o estrecha, y una participación empresarial en asuntos municipales alta o baja. Cada caso de estudio se define, de acuerdo a las categorías construidas, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 5.2 Dimensiones y categorías que definen el contexto local de las relaciones público-privadas en México

Dimensión	Categorías por municipio	
	Toluca	León
Estructura económica	Diversificada	Especializada
Tamaño de empresas	Grandes	Micro y pequeñas
Perfil de gobernantes	-Políticos -Políticos-académicos -Políticos-empresarios	-Empresarios -Políticos-empresarios
Partido político gobernante	-PRI -PAN	-PAN
Relación gobierno-empresarios	Lejana	Estrecha
Participación empresarial	Baja	Alta

Elaboración propia

Como se puede observar León tiene una economía especializada en la industria del calzado, la estructura económica muestra que la mayoría de sus empresas son micro y pequeñas, en general son familiares; los presidentes municipales provienen directamente del sector empresarial y la mayoría del sector calzado; el PAN gobernó al municipio en todos los periodos analizados, este partido comenzó a gobernar a partir del primer periodo estudiado, cuando se dio la alternancia

política en este municipio; hay una estrecha relación entre gobierno y empresarios y una alta participación de los empresarios en el gobierno local.

En Toluca la economía es diversificada, principalmente en los sectores automotriz, alimentos y bebidas y química; las empresas son grandes en su mayoría; los presidentes municipales son políticos y políticos-académicos; el PRI gobernó hasta el año 2000; fue una de las últimas ciudades importantes del país en experimentar alternancia política; la relación entre gobierno y empresarios fue lejana en la mayoría de los casos y con baja participación de los mismos en los asuntos gubernamentales.

Con base en los períodos de gobierno municipal analizados en el capítulo anterior y de acuerdo al objetivo perseguido en la formación de relaciones público-privadas, fue posible identificar tres tipos: *provisión de servicios*, cuando se apoya la construcción o seguimiento de obras o servicios públicos; *desarrollo urbano*, cuando se complementan las políticas locales de crecimiento de la ciudad, y *promoción económica*, cuando contribuyen al impulso de la economía local, existe una oficina encargada de la materia, hay planes o programas específicos o puede haber también legislación específica.

Teniendo en cuenta los marcos que contextualizan el entorno nacional y local, se llevará a cabo la interrelación de los factores por periodos económicos del país, para facilitar la explicación. Esto permitirá visualizar semejanzas y diferencias de las relaciones público-privadas bajo un mismo contexto nacional pero con particularidades a nivel local. A través de este análisis se conocerán los alcances

que han tenido estas actividades en los municipios de México. El cuadro siguiente muestra la interrelación de los dos contextos con la ciudad y el tipo de cooperación público-privada por periodo municipal.

Cuadro 5.3 El contexto nacional y local de las relaciones de cooperación público-privadas en Toluca y León, 1989-2006

Contexto nacional	Económico-Político		
Fiscal-Urbano	Crecimiento/Crisis de legitimidad 1988-1994	Crisis/Inestabilidad política 1994-2000	Estancamiento/Cambio de partido gobernante 2000-2006
Aumento de transferencias/concentración metropolitana	León 1989–1991 Desarrollo urbano  León 1992–1994 Promoción económica  Toluca 1991–1993 Provisión de servicios		
Disminución de transferencias/relegación planeación		León 1995–1997 Promoción económica  León 1998–2000 Promoción económica  Toluca 1994–1996 Desarrollo urbano  Toluca 1997–2000 Provisión de servicios	
Mantenimiento de transferencias/Inexistencia de planeación			León 2001–2003 Promoción económica  Toluca 2001–2003 Promoción económica

Elaboración propia con base en propuesta de Digaetano y Klemansky (1995)

## **5.2 Relaciones público-privadas durante el crecimiento económico: 1988-1994**

Durante este periodo, la economía registró crecimiento, se inició el modelo económico neoliberal, inició el PRONASOL y se incrementó el gasto público. Los municipios recibieron mayores transferencias federales y se registró una alta centralización de decisiones en el gobierno federal, la cual se observó con un nivel alto de intervención federal en los gobiernos locales, principalmente a través de la política social.

En este tiempo se observaron los tres tipos de relaciones público-privadas: en León hubo un período de desarrollo urbano (1989-1991) y un periodo de promoción económica (1992-1994). Por su parte, Toluca registró un tipo de relación basada en la provisión de servicios.

Las relaciones basadas en el desarrollo urbano y la promoción económica parecen estar más ligados a la etapa de crecimiento económico en el país, al menos en León. En esta ciudad, el gobierno implementó acciones tendientes a la reorganización administrativa e introdujo la planeación estratégica como eje principal de su gestión. Al parecer también influyó el cambio de partido en el gobierno, ya que iniciaba el primer gobierno de oposición que les permitió introducir acciones distintas a las manejadas anteriormente por el PRI, había incentivos para obtener mejores resultados. Para el siguiente periodo, la relación cambió a promoción económica, el mismo partido continuó en el poder y aunque

no se reconoce expresamente en los planes de desarrollo municipal, se registró un seguimiento de las acciones iniciadas en el gobierno anterior, específicamente sobre la planeación estratégica y la cercanía con los grupos empresariales locales para llevar a cabo acciones conjuntas. En este período también se formó el IMPLAN, organismo descentralizado del gobierno municipal, a través del cual se trató de dar mayor formalismo a la cooperación público-privada. El avance de la oposición era evidente en León, que fue de las primeras ciudades en presentar alternancia en el poder, lo cual representó un espacio para cambiar la manera de gobernar, ya que a los gobiernos del PRI se les relacionaba con ineficiencia y corrupción. El hecho de tener a empresarios dirigiendo el gobierno, y específicamente de la industria del calzado, la actividad económica predominante en la ciudad, también fue un factor determinante en el tipo de relaciones público-privadas desarrolladas, ya que conocían perfectamente las necesidades de su sector y tenían una idea clara de por dónde actuar. El PAN se consolidaba en León al incrementar la votación en el segundo período. El presidente municipal también provenía de la industria del calzado, con lo cual tuvo una vez más una relación cercana con el empresariado y una alta participación de este sector en las relaciones de cooperación con el gobierno. Tiene mucho que ver que en León los empresarios del calzado son un grupo de presión muy importante en la ciudad y que se han afianzado a través de los años por la especialización de la actividad económica local.

El caso de Toluca es distinto, ya que comenzó con una relación de provisión de servicios en un contexto nacional de crecimiento económico. Algunos aspectos

que pueden relacionarse con este hecho es que el PRI gobernaba la ciudad, al igual que el país, desde hacía décadas; había políticos provenientes del estado de México ocupando puestos en el gobierno federal; la ciudad presentaba crecimiento económico y las tasas de desempleos eran aún menores que a nivel nacional. Se puede notar una falta de interés en la cooperación público-privada que pudiera estar relacionada con factores políticos y económicos. Los políticos se refieren a que el PRI a nivel nacional ya comenzaba a mostrar fracturas y disminución de votantes en los comicios electorales, por lo que la administración municipal pudo haber seguido las pautas del gobierno federal para recuperar a sus votantes por medio de lo que resultaba más evidente para los votantes, la atención a las demandas sociales a través de programas de asistencia como el PRONASOL. En el aspecto económico, la aparente calma dada por las condiciones de la economía y el empleo no generaron mayores demandas por parte de los empresarios, por lo que la cooperación con el gobierno fue mínima.

La presencia de grupos políticos importantes en Toluca, específicamente el grupo Atlacomulco, que estaba formado también por empresarios, donde todos miembros del PRI, parece haber influenciado este periodo, ya que los objetivos de la administración local estaban en concordancia con los del nivel nacional. El presidente municipal en ese entonces provenía de la política y tenía la misma visión sobre el gobierno local que sus predecesores: la provisión de servicios públicos. Hubo coincidencia entre el crecimiento económico registrado en el país y el de la ciudad.

### **5.3 Relaciones público-privadas durante la crisis económica: 1994-2000**

El país estaba inmerso en la crisis financiera de 1994 derivada de la política económica orientada a las importaciones, lo que produjo aumento de la deuda pública, déficit en la cuenta corriente y desaceleración económica. Los fondos para los municipios disminuyeron debido a los recortes en el gasto público. La política urbana pasó a segundo término al ser relegada por los problemas económicos que sucedían en el país.

Durante ese tiempo se registraron los tres tipos de relaciones de cooperación público-privada: de desarrollo urbano y de promoción económica. En León los dos periodos de gobierno fueron de promoción económica. Mientras tanto, en Toluca uno fue de desarrollo urbano y otro de provisión de servicios.

En León seguía gobernando el PAN y los presidentes municipales eran empresarios. La crisis económica del país afectó a la ciudad de manera importante, ya que se incrementó el desempleo, disminuyeron la producción y las ventas y algunos empresarios tuvieron que cerrar sus negocios debido a falta de liquidez. De acuerdo a las entrevistas realizadas, en este tiempo, los grupos empresariales expresaron sus preocupaciones al gobierno municipal y éste dirigió sus acciones hacia la promoción económica. Por otra parte, siguió gobernando el mismo partido, aún con más votantes que en las elecciones anteriores, lo que daba cuenta de que León era un caso claro de avance de la oposición en el país. La formación del IMPLAN y los miércoles ciudadanos, que León había

implementado en sus administraciones anteriores, fue retomada en otros municipios como Aguascalientes, ya que habían mostrado buenos resultados. El gobierno de León había adquirido experiencia en las tareas gubernamentales y en la cooperación público-privada, por lo que las acciones en esta materia dieron un paso más para llegar a formalizarse en las regulaciones locales.

En el caso de Toluca, para 1994 todavía gobernaba el PRI y la oposición no parecía tener avance en la zona; gobernaba un político pero con carrera también en la academia, lo cual al parecer, tuvo mucho que ver con el modo de gobernar con respecto al periodo anterior. El ayuntamiento estaba formado por funcionarios especializados en cada área, con lo cual, según los entrevistados, se brindó mayores posibilidades de mejora en las actividades gubernamentales.

La crisis económica del país durante ese tiempo también influyó de manera importante en la ciudad. Los empresarios se vieron afectados y buscaron al gobierno local para que los apoyara en su búsqueda de alternativas financieras. En Toluca, la tasa de desempleo alcanzaron los mayores niveles de la década al llegar a 5%, mientras que en 1991 estaban en 1%. Ante esta situación, el gobierno municipal se vio en la necesidad de reformar su plan de desarrollo e incluso elaboraron una nueva versión adaptándolo a las circunstancias particulares causadas por la crisis económica.

Se puede observar que este tiempo el gobierno municipal pasó de ser un simple proveedor de servicios públicos y receptor de demandas a un activo participante en el desarrollo urbano de la ciudad, con presencia de los grupos empresariales

afectados por la crisis, y que juntos buscaron actividades conjuntas para la mejora de las condiciones locales. La política local estuvo orientada a la introducción de una política de desarrollo urbano en la organización del uso del suelo, es decir, de planeación urbana, que a diferencia del nivel nacional, ésta se relegó por la crisis. Había una relación cercana con los empresarios, se promovieron las relaciones público-privadas para que participaran en estas políticas y se creó una oficina encargada del desarrollo económico de la ciudad.

Durante el siguiente gobierno municipal, no hubo continuidad de las políticas implementadas en el periodo anterior. El presidente municipal también era del PRI pero el contexto era distinto. El PRI había perdido la mayoría en el congreso y se encontraba en franca crisis, por lo que, una vez más el gobierno municipal al parecer siguió pautas nacionales para recuperar votantes y espacios políticos perdidos. Por primera vez en la ciudad, se presentó un proceso electoral competitivo en donde PRI y PAN obtuvieron una diferencia mínima de votos, que al final favorecieron al PRI.

Las actividades municipales estuvieron dirigidas a atender las demandas ciudadanas más inmediatas, a las cuales se les dio respuesta a través de acciones de mejora de servicios públicos como calles, alumbrado, limpia, etc. Y de desarrollo social. Las relaciones público-privadas se redujeron y disminuyeron los fondos transferibles del gobierno federal. La política económica no fue la prioridad para este gobierno.

#### **5.4 Relaciones público-privadas durante el estancamiento económico: 2000-2006**

El contexto nacional se caracterizaba principalmente por la pérdida de competitividad en las exportaciones. Las transferencias federales se mantuvieron a través de las participaciones y el Ramo 33 para los gobiernos locales. Por su parte las políticas de planeación, aunque se consideraron no fueron llevadas a la práctica.

Durante este periodo se formó un solo tipo de relación público-privada en las ciudades estudiadas: de promoción económica. Las tres ciudades estaban gobernadas por el PAN. En León el presidente municipal era empresario y en Toluca era político-académico.

En León el PAN consiguió su quinto periodo de gobierno de manera consecutiva y continuó el mismo tipo de relación público-privada que había caracterizado a los periodos anteriores, específicamente desde 1992. El presidente municipal y su equipo mantuvieron una estrecha relación con los empresarios, principalmente los del calzado, ya que la crisis en las exportaciones a nivel nacional había afectado directamente a este sector, que era el más importante de la ciudad. Como León es una ciudad especializada en la industria del calzado, las opciones de mejora se tornaban más difíciles que en el caso de Toluca, en donde la economía es diversificada. La crisis en el sector en donde la mayoría de la población se emplea generó crisis en toda la ciudad.

Otro factor fundamental en la crisis económica de León y que dificultó aún más la situación, fue la entrada de productos de China. De acuerdo a los entrevistados, había más productos ilegales de China, que se vendían a precios extremadamente bajos y de baja calidad, que los que ellos producían. Debido a esto, el gobierno municipal inició un programa para promover el crecimiento económico de la ciudad. El programa estaba basado en la atracción de inversión privada de sectores diferentes a la industria del calzado con el objetivo de diversificar la economía.

El caso de Toluca era diferente porque el PAN ganaba la presidencia por primera vez. El cambio estuvo relacionado con el avance de la oposición en todas las ciudades del país, en donde Toluca fue una de las últimas en experimentar la alternancia. Además, el PRI se encontraba en crisis, con fracturas internas y con el descontento social por no haber atendido las demandas. También influyó que el PAN ganó la presidencia de la república, lo cual se reflejó también en los comicios de los gobiernos sub-nacionales.

En Toluca, la entrada del PAN a la presidencia municipal, significó una oportunidad para cambiar la forma de gobernar y demostrar que se podían atender los rezagos generados en las administraciones del PRI. De acuerdo a los entrevistados, se contaba con una visión de gobierno abierto a la participación de todos los sectores para llevar a cabo acciones conjuntas de beneficio mutuo. En este periodo se formó un equipo de gobierno con funcionarios profesionalizados

en su área de actividad, lo cual también favoreció el diseño e implementación de actividades de promoción económica.

El periodo de estancamiento afectó directamente la actividad económica en la ciudad, principalmente por la baja de exportaciones en la industria automotriz y las crecientes tasas de desempleo. Además, entre los funcionarios municipales existían empresarios locales, los cuales ayudaron a mantener una estrecha relación con el gobierno municipal. Se creó expresamente una oficina de apoyo a las necesidades de los empresarios, los cuales se encontraban con problemas financieros y se les brindó ayuda principalmente para encontrar fuentes de financiamiento y promover la exportación de sus productos.

## CONCLUSIONES

A partir de la metodología propuesta en la investigación fue posible desarrollar cada una de las partes que componen este trabajo y cumplir con el objetivo establecido al inicio de la tesis. Por lo tanto, el estudio del contexto nacional y local en donde se han llevado a cabo relaciones público-privadas permitió contar con elementos de análisis para conocer e identificar patrones similares y diferencias entre las ciudades de estudio, así como categorizar los tipos de cooperación y analizar los resultados para el desarrollo municipal.

El marco teórico brindó elementos relevantes para el análisis de las relaciones público-privadas en México. En primer lugar, el papel de las ciudades en el desarrollo económico de sus países permitió visualizar la importancia de las decisiones de los gobiernos locales en sus territorios, aun cuando están situados en un mismo contexto nacional que delinea el tipo de relaciones intergubernamentales y donde generalmente se encuentran subordinados a otras esferas de gobierno.

En el caso de México, los gobiernos estatal y federal, tienen un amplio campo de actuación en los asuntos municipales. Desde, el marco regulatorio en materia de

atribuciones a los municipios, específicamente el Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, las condiciones fiscales y la política en materia de desarrollo urbano, han afectado el desarrollo municipal en México. Los municipios no cuentan con autonomía real para la toma de decisiones y de manejo de recursos públicos. En la distribución del gasto público federal, los municipios son los que reciben menos en proporción con los estados y la federación, apenas un 5% del total. Esto hace que se tengan limitaciones financieras para atender las necesidades y además que no se tenga un control total sobre los recursos debido a las directrices marcadas a nivel nacional para su manejo por se parte de programas federales.

Aún bajo estas condiciones, algunos gobiernos municipales han tenido la iniciativa de buscar alternativas para solucionar sus problemas locales. Una de ellas ha sido la búsqueda de relaciones con los empresarios locales para que en conjunto participen en la prestación de servicios públicos, obras públicas y programas de desarrollo municipal. Los dos casos estudiados en esta tesis muestran los intentos por lograr una cooperación público-privada.

Adicionalmente, el estudio de las diferentes corrientes teóricas que han caracterizado este tipo de estudio observa una evolución en los planteamientos tanto teóricos como metodológicos, los cuales se han adaptado a las condiciones prevalecientes en el momento de su construcción. Tanto los fundamentos teóricos desarrollados como los intereses e inquietudes personales en el estudio de este

fenómeno de las relaciones público-privadas en México permitieron construir una metodología acorde a los objetivos e hipótesis de la investigación.

Posteriormente, al estudiar el desarrollo económico de las ciudades de México, se logró establecer una serie de derivaciones particulares sobre la situación de desarrollo económico que guarda cada una de ellas. Los resultados muestran que existe una gran heterogeneidad en los niveles de desarrollo económico de las ciudades y esto es visible a través de su análisis de acuerdo a las condiciones de competitividad.

Para alcanzar mayores niveles de competitividad en las ciudades de México es necesario conjuntar esfuerzos en las diferentes áreas: económica, institucional, socio-demográfica y urbana. La parte institucional, que es la que se inserta este estudio, muestra que la mayoría de las ciudades del país tienen limitaciones en cuanto a profesionalización de funcionarios públicos, baja recaudación de impuesto predial, problemas en el manejo de los recursos públicos, falta de actualización y manejo de tecnologías de la información, así como inexistencia de un marco regulatorio consistente con sus condiciones actuales.

Así también, el estudio de las condiciones en cuanto a desarrollo económico por parte de las administraciones municipales, concuerda con la problemática expuesta anteriormente. Si bien existen municipios activos en cuanto a iniciativas de desarrollo económico, la mayoría de ellos no tratan este tipo de asuntos en sus reuniones de cabildo y mucho menos tienen comisiones o programas dirigidos a

este tema. Las iniciativas de desarrollo económico local son una parte importante del desarrollo municipal en México y en cualquier parte del mundo, ya que permiten trazar líneas de actuación para promover la economía local, atraer inversión, potencializar las actividades económicas locales y a su vez crear empleos; por lo que su inclusión o al menos discusión en la agenda municipal es de gran relevancia para las ciudades del país.

Lo que se deduce de este estudio es que aún falta mucho por hacer en estas cuestiones y que si bien algunos gobiernos locales destacan por sus avances en la materia, la mayoría de ellos se encuentran rezagados. Así también las diferencias entre los más avanzados y los intermedios son muy amplias y en cierto sentido lejanas. Se ha comentado en muchos estudios que la falta de políticas locales comprensivas de la realidad de cada una de las ciudades es un elemento que frena el desarrollo de las mismas.

Asimismo, la coordinación metropolitana para impulsar el desarrollo regional en el país es un factor inexistente. Los gobiernos municipales que pertenecen a zonas metropolitanas, en su mayoría no cuentan con programas coordinados con otros municipios de la misma zona para atender problemas comunes. Esta situación provoca que los esfuerzos realizados por algunos gobiernos se queden sólo en su área de actuación y no se extiendan las ventajas hacia su zona circundante. La coordinación entonces forma parte de una de las tareas pendientes en la reforma municipal.

Por su parte, las políticas económicas, fiscales y urbanas, que se han implementado desde el gobierno federal, han sido pautas a seguir en el desarrollo local pero su diseño dista mucho de las necesidades propias de los municipios en México. El hecho de que no exista una diferenciación entre tipo de municipios en México hace improbable lograr un desarrollo económico, social y urbano en donde cada ciudad aproveche sus potencialidades y el gobierno federal las apoye de acuerdo a ello. Hasta ahora las políticas nacionales de incidencia local sólo muestran intenciones de resolver problemas coyunturales y se realizan adaptaciones marginales que no presentan contenido profundo de reformas fundamentales. Esta situación fue evidente en las ciudades estudiadas, en donde, un mismo marco de política nacional generó distintas formas para enfrentar problemas locales.

La hipótesis de la investigación propuesta al inicio de la investigación resultó válida de acuerdo a los resultados obtenidos. Tanto el contexto nacional como el local intervienen en la formación de relaciones público-privadas en los municipios estudiados, sin embargo son las condiciones locales las decisivas en el tipo y duración de las relaciones.

El contexto nacional incide en las relaciones público-privadas en las dos ciudades analizadas en los tres factores analizados: económico, fiscal y urbano, sin embargo los diversos periodos económicos de crecimiento, estancamiento y crisis en el país generaron también diferentes tipos de relaciones público-privadas en

cada ciudad. Aunque las características del contexto local son más estáticas en el tiempo su influencia es diferenciada en las ciudades estudiadas.

Los tiempos de crisis económica nacional están más relacionados con afectaciones a la economía local y fue donde se generaron más intentos de cooperación público-privada. Durante estos periodos el gobierno federal redujo el apoyo fiscal a los municipios, hubo menores iniciativas de desarrollo urbano y se incrementó la deuda pública. En respuesta a esta situación, los gobiernos municipales tuvieron más propuestas de cooperación público-privada para atender sus necesidades locales y confrontar la crisis económica que les aquejaba. En el caso de León el periodo.

Al estudiar los dos casos de ciudades con relaciones público-privadas se pudieron identificar sus comunidades empresariales, la evolución económica y política y las formas de cooperación. La investigación permitió conocer dos ciudades con condiciones económicas y políticas distintas, así como de formas de gobernar.

Se identificaron tres tipos de relación público-privada: de servicios, de desarrollo urbano y de promoción económica. En la mayoría de los periodos estudiados las relaciones público-privadas se incrementaron al paso del tiempo y también mostraron evolución en los objetivos de su formación. En el caso de Toluca, el gobierno local comenzó con relaciones enfocadas a la prestación de servicios públicos pero subsecuentemente comenzó a cambiar a desarrollo urbano y después a promoción económica, dependiendo de las condiciones locales, aunque

también mostró retrocesos. Mientras tanto, en León esta evolución fue más evidente y más permanente ya que los cambios y la experiencia en las relaciones público-privadas se mantuvo a lo largo de los periodos.

Las condiciones que mostraron retrocesos en el tipo de relación público-privada en Toluca fueron las siguientes: falta de alternancia política en el partido gobernante; crisis nacional del PRI que también comenzó a mostrar divisiones en el contexto local, y falta de visión de los funcionarios municipales que gobernaban en ese momento.

En los dos casos la alternancia política fue decisiva en el aumento y progresión de las relaciones público-privadas. Fue la alternancia y no el partido político lo que permitió que ambas ciudades experimentaran mas casos de relaciones público-privadas, ya que de acuerdo a las entrevistas e investigación de los mismos, fueron oportunidades de mostrar mayor apertura a la participación de los sectores económico y social en las decisiones gubernamentales y también de cambiar prácticas anteriores que sólo generaban desconfianza y crisis de legitimidad.

Asimismo, la visión y nivel de profesionalización de los funcionarios públicos a cargo de las administraciones municipales y de su equipo de trabajo mostraron ser factores decisivos para llevar a cabo relaciones público-privadas. Al combinar esta variable con los periodos de crisis y específicamente con la crisis de los sectores importantes de la ciudad, existieron mayores acercamientos con los empresarios locales y mayores trabajos por lograr una cooperación mutua. Tanto la

participación de empresarios relacionados con las actividades económicas principales de la ciudad como la de los académicos, quienes gobernaron en las ciudades de estudio mostraron mayores tendencias hacia la inclusión de prácticas público-privadas para el desarrollo municipal.

Si bien ya comienzan a gestarse algunos intentos a nivel federal para el impulso de las asociaciones público-privadas en México, por el momento sólo están dirigidas a los gobiernos estatales y se centran en la prestación de servicios públicos y grandes obras de infraestructura. Se ha establecido el Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos para dicho fin y representa finalmente la necesidad y reconocimiento por contar con este tipo de interrelación entre el gobierno y los diferentes sectores de la sociedad para alcanzar los objetivos gubernamentales.

El siguiente paso podría ser pasar a nivel de los gobiernos municipales, en donde las necesidades y problemática son más específicas y de más rápido alcance, no por ello menos importantes. Un marco reglamentario y el establecimiento de las asociaciones público-privadas como política pública serían de gran valía para los municipios del país, ya que ampliarían sus posibilidades de actuación en materia de prestación de servicios de públicos, de obras de infraestructura local y de programas conjuntos de promoción económica.

A lo largo de este documento se ha tratado de enfatizar la importancia de establecer relaciones de cooperación entre los gobiernos municipales y los

empresarios locales en las ciudades de México. Este tipo de relaciones no sólo constituyen compromisos para cubrir objetivos del gobierno en curso sino que son puentes de colaboración y participación entre el gobierno y sus ciudadanos, en donde realmente sus demandas son atendidas y sus necesidades cubiertas. El trabajo conjunto conduce a tener gobiernos más democráticos, receptivos y proactivos.

La cooperación público-privada es uno de los tantos esfuerzos necesarios para lograr una democracia participativa en las ciudades de México, en donde la gobernanza realmente pueda tomar parte de la vida económica, política y social del país y en donde las acciones gubernamentales correspondan a las necesidades actuales y más inmediatas, así como a los objetivos de largo plazo.

Si bien en este trabajo sólo se ha retomado el tema de las relaciones público-privadas, este constituye sólo una parte de los actores de la sociedad civil. No se demeritan, por tanto, las relaciones de cooperación con otros sectores de la sociedad, sino que se reconoce la importancia de su participación en la hechura e implementación de las políticas públicas para incrementar la eficiencia de los gobiernos. Se torna relevante entonces, realizar de igual manera ejercicios similares que den cuenta de otro tipo de relaciones con diversos sectores de la sociedad. Sin duda, un conocimiento más amplio sobre las relaciones gobierno-sociedad contribuirán a un entendimiento más cercano y objetivo de la realidad municipal y serán bases importantes de las propuestas necesarias de cambio para mejorar las condiciones actuales.

Al final, lo que busca este documento es resaltar la importancia de conocer los espacios locales, sus actores, sus fortalezas y debilidades. A través del conocimiento profundo de su realidad inmediata es como los gobiernos pueden aprovechar mejor sus ventajas y multiplicar sus potencialidades. Los casos aquí expuestos muestran la participación de uno de los sectores de la población en acciones conjuntas con el gobierno y que pueden representar beneficios mutuos. Si bien, en ocasiones las condiciones del contexto nacional presentan limitantes al desarrollo local, en los dos casos planteados, las iniciativas locales tanto de gobiernos como de empresarios lograron ampliar las posibilidades de solución a problemáticas particulares.

## Bibliografía

- Alba, Carlos (2006) Los empresarios y la democracia en México, *Foro Internacional*, Vol. 46, No. 1 (183) (Jan. - Mar), pp. 122-149
- Aguilar, Guillermo, Boris Graizbord y Álvaro Sánchez-Crispin (1997) *Política Pública y Base Económica en Seis Ciudades Medias de México*, México: El Colegio de México.
- Aguilar, Luis F. (1996) El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes, *Revista Mexicana de Sociología*, vol., 58, núm. 3, pp. 3-37.
- Aguilar, Luis F. (1996a) Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994), *Foro Internacional*, vol. 36, núm. ½ (143-144), 188-224.
- Aguilar, Luis F. (2006) *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica.
- Alburquerque, F. (2004) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, *Revista de la CEPAL*, 82, pp. 157-171.
- Alemán, R. (1993) *Guanajuato: espejismo electoral*, México: La Jornada.
- Allen, J. y D. Massey (eds.) (1995) *Geographical worlds*, Milton Keynes: Open University Press.
- Amara, R. (1990) Ten Do's and Don'ts of Forecasting and Planning, en Amy Paul (ed), *Managing for Tomorrow. Global Change and Local Futures*, Washington: ICMA.
- Arellano, R. (1994) *Federalismo fiscal. Retos y propuestas*, México: Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio.
- Arellano, R. y E. González (1993) Dinámica de la inflación: un análisis econométrico del ajuste heterodoxo mexicano, *Estudios Económicos* 8 (2), pp. 249-261.
- Arreola, A. (1995) *La sucesión en la gubernatura del estado de México 1917-1993*, México: El Colegio Mexiquense.
- Bachrach, P and Baratz, M (1970) *Power and poverty*, New York: Oxford University Press.
- Barlow, J. (1995) The politics of urban growth: boosterism and nimbyism in European boom regions, *International Journal of Urban and Regional Research* 19 (1), pp. 129-144.

- Barriga, E. (1997) El estado y la economía: el caso de México, *Comercio Exterior* 47 (6), pp. 437-446.
- Batley, R. (1996) Co-operation with Private and Community Organisations, en Davey, K., *Urban Management. The Challenges of Growth*, Birmingham: Avebury.
- Beaverstock, J., P. Taylor y R. Smith (1999) A roaster of world cities, *Cities*, 16 (6), pp. 445-458.
- Begg, I. (1999) Cities and competitiveness, *Urban Studies*, 36 (5-6), pp. 795-809.
- Berg, L. VAN DEN y Braun, E. (1999) Urban competitiveness, marketing and the need for organising capacity, *Urban Studies*, 36 (5-6), pp. 987-999.
- Berg, L. VAN DEN y L. Klaassenn (1987) *Urban Europe: a study of growth and decline*, Oxford: Pergamon.
- Bertinelli, Luisito y Eric Strobl (2007) Urbanisation, urban concentration and economic development, *Urban Studies*, Vol. 44, No. 13, pp. 2499–2510.
- Borja, J. y M. Castells (1998) *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: UNCHS-Taurus.
- Boschken, Herman L. (2008) A multiple-perspectives construct of the American global city, *Urban Studies*, Vol. 45, No. 1, pp. 3-28.
- Brenner, Neil (1999) Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union, *Urban Studies*, 36(3), pp. 431-451.
- Budd, L. (1998) Territorial Competition and Globalisation: Scylla and Charybdis of European Cities, *Urban Studies*, 35 (4), pp. 663-685.
- Buzar, Stefan, Philip Ogden, Ray Hall, Annegret Haase, Sigrun Kabisch y Annett Steinfuhrer (2007) Splintering urban populations: emergent landscapes of reurbanisation in four European cities, *Urban Studies*, Vol. 44, No. 4, pp. 651–677.
- Byrne, Tony (1986). *Local Government in Britain*, Penguin Books.
- Cabrero, E. (1995) *Del administrador al gerente público*, México: CIDE.
- Cabrero, E. (1995a) *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cabrero, E. (coord.) (1996) *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*, México: CIDE-Miguel Angel Porrúa.

- Cabrero, E. y A. Vega (1999) *El municipio de León 1989-1999 ¿Consolidación de un proyecto innovador?*, Documento de Trabajo 80, División de Administración Pública, México: CIDE.
- Cabrero, E., Orihuela, I y A. Ziccardi (2005) Ciudades competitivas, ciudades cooperativas: conceptos clave y construcción de un índice, en Arce, C., Cabrero, E y Ziccardi, A. (coord.) *Ciudades del Siglo XXI ¿Competitividad o cooperación*, México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Cabrero, E. e I. Orihuela (1999) El municipio de Toluca (1988-1998): ¿continuidad o inercia?, Documento de Trabajo DAP 79, México: CIDE.
- Cabrero, E. e I. Orihuela (2009) Índice de competitividad de las ciudades mexicanas, versión 2007, en Cabrero, E. (coord.) *Competitividad de las ciudades en México. La nueva agenda urbana*, México: Secretaría de Economía-CIDE.
- Castañeda, J. (1998) *Nubes negras en el horizonte mexicano*, Reforma, Mayo 08 1998.
- CEDEMUN (1994). *La Autoridad Municipal y su Compromiso con la Democracia*, México.
- CLAD (1987) *Administración y reforma tributaria municipal en América Latina. Estrategia para su implantación y desarrollo*, Guatemala: CLAD.
- Clarke, S. (1993) The new localism. Local politics in a global era, en Goetz, E. and S. Clarke (eds.) *The new localism*, London: Sage.
- Courchene, T, Díaz-Cayeros, A, y S. Webb (2000) Historical forces: geographical and political, en Giugale, M and S. Webb, *Achievements and challenges of fiscal decentralisation. Lessons from México*, Washington, DC: The World Bank.
- Craske, N. (1994) *Corporatism revisited: Salinas and the reform of the popular sector*, London: Institute of Latin American Studies.
- Crespo, J. (1995) *Comportamiento electoral, cultura política y racionalidad en los comicios de 1994*, Documento de Trabajo 33, División de Estudios Políticos, CIDE.
- Crespo, J. (1998) *Institucionalización autoritaria y consolidación democrática: el caso de México*, Documento de Trabajo 47, División Estudios Políticos, CIDE.
- Crespo, J. (1998) Los estudios electorales en México en el contexto del cambio político, en *Política y Gobierno* V (1), pp.261-279.

- Cheshire, P. (1995) A new phase of urban development in Western Europe? The evidence for the 1980s, *Urban Studies*, 32(7), pp. 1045-1063.
- Cheshire, Paul C. (2006) Resurgent cities, urban myths and policy hubris: what we need to know, *Urban Studies*, Vol. 43, No. 8, pp. 1231–1246.
- Dahl, R. (1982) *Dilemmas of pluralist democracy. Autonomy vs. Control*, New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, R. (1997) *Toward democracy: a journey*, Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.
- Davey, K. (1996) The Structure and Functions of Urban Government, en Davey, K., *Urban Management. The Challenges of Growth*, Birmingham: Avebury.
- Delgado, J. (1995) La gestión municipal en una capital estatal: el caso de Toluca 1991-1993, in Ziccardi, A, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México: ISS-UNAM-Miguel Angel Porrúa.
- Dicken, P. (1992) *Global Shift*, New York: The Guildford Press.
- DiGaetano A. y J. Klemansky (1993) Urban regimes in comparative perspective. The politics of urban development in Britain, *Urban Affairs Quarterly*, 29 (1), pp. 54-83.
- DiGaetano, A. (1989) Urban political regime formation: a study in contrast, *Journal of Urban Affairs*, 11(3), pp. 261-281.
- DiGaetano, A. and J. Klemansky (1995) Comparative urban regimes: regime formation and reformation in the U.K and U.S., paper presented at the Conference *Shaping the Urban Future: International Perspectives and Exchanges*, Bristol: University of Bristol, School of Advance Urban Studies.
- DiGaetano, A. y J. Klemansky (1993) Urban regime capacity: a comparison of Birmingham, England and Detroit, Michigan, *Journal of Urban Affairs*, 15(4), pp.367-384.
- DiGaetano, A. y P. Lawless (1999) Urban Governance and Industrial Decline. Governing Structures and Policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England and Detroit, Michigan, 1980-1997, *Urban Affairs Review*, 34 (4), 546-577.
- Dunn, K. (2000) Interviewing, in Hay, I. *Qualitative research methods in human geography*, Melbourne: Oxford University Press.
- Elkin, S. (1985) Twentieth century urban regimes, en *Journal of Urban Affairs*, 7(2), pp. 11-28.

- Farazmand, A. (1999) Globalisation and Public Administration, *Public Administration Review*, 59 (6).
- Funchs, G. y A. Koch (1991) Corporatism and "Political Context" in the Federal Republic of Germany, *Environment and Planning*, 9, 1-14.
- Garduño, A. (1997) *Plan de desarrollo municipal 1997-2000*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- Garza, G. (1991) *Desconcentración territorial, tecnología y localización industrial en México*, México: El Colegio de México.
- Garza, G. (1999) Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México, en *Estudios Demográficos y Urbanos* 14 (2), pp. 269-312.
- Garza, G. (2003) *La urbanización de México en el siglo XX*, México: El Colegio de México.
- Garza, G. y S. Rivera (1993) *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*, México: INEGI, El Colegio de México, ISS-UNAM.
- Gereffi, G. (1994) *Contending paradigms for cross-regional comparison: development strategies and commodity chains in East Asia and Latin America*, working paper 190, Nueva York: Duke University.
- Geyer, H. y T. Kontuly (1993) A theoretical foundation for the concept of differential urbanization, *International Regional Science Review*, Vol. 12, núm 15, pp. 157-177.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (1989) *Periódico Oficial*, Abril, México.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (1992) *Periódico Oficial* 18, Marzo, México.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (1996a) *Periódico Oficial* 75, Septiembre, México.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (1999) *Periódico Oficial* 52, Junio, México.
- Gobierno el Estado de Guanajuato (1993) *Periódico Oficial* 39, Mayo, México.
- Gobierno el Estado de Guanajuato (1996) *Periódico Oficial* 59, Julio, México.
- Goldsmith, M. (1992) Local Government, *Urban Studies*, 29 (3/4), 393-410.
- Goldsmith, M. (1993) The europeanisation of local government, *Urban Studies*, 30 (4-5), pp. 683-699.

- González, E. (1991) *Plan de desarrollo municipal 1991-1993*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- González, E. (1992) *Informe de gobierno*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- Gordon, I. (1999) Internationalisation and Urban Competition, *Urban Studies*, 36 (5-6), pp. 1001-1016.
- Grindle, M. (1996) *Challenging the state. Crisis and innovation in Latin America and Africa*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Guérin-Pace, F. (1995) Rank-size distribution and the process of urban growth, *Urban Studies*, 32 (3), pp. 551-562.
- Guillén, H. (1994) El consenso de Washington en México, *Investigación Económica* 207, pp 29-44.
- Guillén, T. (1994) (ccord.) *Municipios en transición. Actores sociales y nuevas políticas de gobierno*, México: F. Ebert.
- Guillén, T. (1997) Ayuntamientos, sociedad local y democracia. Una perspectiva desde la frontera norte de México, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 12, núm. 3, pp. 549-581.
- Gutiérrez, Manuel y Sarah Martínez (1994). "El Papel de los Gobiernos Locales en el Desarrollo Regional", en *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, México.
- H. Ayuntamiento de Toluca (1995) *Modificación del plan de desarrollo municipal 1994-1996*, México.
- Hall, S. (1995) Paradoxes of economic development. Local autonomy and economic policy in Britain, Harding, Alan (1994) Urban regimes and growth machines. Toward a cross-national research agenda, *Urban Affairs Quarterly*, 29(3), pp. 356-382.
- Hallivis, M. (2003) *Fisco, federalismo y glocalización en México*, México: Tax Editores Unidos.
- Harding, A. (1995) Elite theory and growth machines, en Judge, D., G. Stoker and H. Wolman (eds) (1995) *Theories of urban politics*, London: Sage Publications.
- Hernández, F. (1997) *Federalismo fiscal en México, ¿cómo vamos?*, E-85, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Hernández, F., R. Gamboa and A. Díaz (1999) *Fiscal decentralisation in Mexico. The bailout problem*, E-164, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hernández, R. (1998) *Amistades, compromisos y lealtades. Líderes y grupos políticos en el estado de México*, México: El Colegio de México.
- Hewitt, W. (1999) Municipalities and the “new” internationalism: cautionary notes from Canada, *Cities*, 16 (6), pp. 435-444.
- Hunter, F. (1953) *Community power structure*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- INEGI (1990) *Censo General de Población y Vivienda 1990*, México: INEGI.
- INEGI (1990) *El ingreso y el gasto público en México*, varias ediciones, México: INEGI.
- INEGI (1990a) *Finanzas públicas estatales y municipales*, varias ediciones, México: INEGI.
- INEGI (1994) *Censos Económicos 1994*, México: INEGI.
- INEGI (1999) *Censos Económicos 1998*, México: INEGI.
- INEGI (2000) *Censo General de Población y Vivienda 2000*, México: INEGI.
- INEGI (2004) *Censos Económicos 2004*, México: INEGI.
- INEGI (2009) *Censos Económicos 2009*, México: INEGI.
- INEGI (2010) *Censo General de Población y Vivienda 2010*, México: INEGI.
- Jensen-Butler, C. (1999) Cities in competition: equity issues, *Urban Studies*, 36(5-6), pp. 865-891.
- John, P. and A. Cole (1998) Urban regimes and local governance in Britain and France. Policy adoption and coordination in Leeds and Lille, *Urban Affairs Review*, 33(3), pp. 382-404.
- Jordan, G. (1990) The pluralism of pluralism: an anti-theory? *Political Studies*, 38 (2), pp. 286-301.
- Judge, D (1995) Pluralism, in Judge, D., G. Stoker and H. Wolman (eds) (1995) *Theories of urban politics*, London: Sage Publications.
- Kjellberg, F. (1995) *The changing values of local government*, ANNALS, AAPSS 540, pp. 40-50.

- Kresl, P. (1998) La respuesta de la economía urbana al Tratado de Libre Comercio de América del Norte: planificar para la competitividad, *Economía, Sociedad y Territorio*, 1 (4), pp. 695-722.
- Kresl, P. y B. Singh (1999) Competitiveness and the Urban Economy: Twenty-four Large US Metropolitan Areas, *Urban Studies*, 36 (5-6), pp. 1017-1027.
- Kooiman, J. (1993) *Modern governance: new government society relations*, Londres: SAGE.
- Kooiman, J y Martijn van Vliet (2000) Self-governance as a mode of societal governance, *Public Management: An international Journal Research and Theory*, vol 2, núm 3, pp. 359-378.
- Lever, W. (1999) Competitive cities in Europe, *Urban Studies*, 36 (5-6), pp. 1029-1044.
- Loeza, S. (1996) Oposición y democracia, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática 11*, México: Instituto Federal Electoral.
- Logan, J. and H. Molotch (1987) *Urban fortunes: the political economy of place*, Berkeley: University of California Press.
- López, J. (1995) El derrumbe de una ficción. Evolución reciente, crisis y perspectivas de la economía mexicana, *Investigación Económica* 212, pp. 9-22.
- Lujambio, A. (2000) *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México: Oceano.
- Luna, Matilde y Ricardo Tirado (1993) Los empresarios en el escenario del cambio. Trayectoria y tendencias de sus estrategias de acción colectiva, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, No. 2 (Apr. - Jun., 1993), pp. 243-271.
- Lyman, B. (1992) Urban primacy and world-system position, *Urban Affairs Quarterly*, 28 (1), pp. 22-37.
- Maldonado, S. (2002) *Grupos políticos y cacicazgos sindicales en el estado de México*, México: El Colegio de Michoacán-UAEM.
- Mancilla, Sergio, et.al. (coord) (1996). *El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio*, UAEM.
- Marichal, C. (1998) Petróleo y banca: talones de aquiles, *La Jornada*, Abril 15 1998.

- Martínez, C (1991) La disputa de León en 1946, en *La Jornada Dominical*, 22 septiembre, México.
- Massé, Carlos y Eduardo Sandoval (coord)(1994). *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, El Colegio Mexiquense.
- Mayntz, R. (1993) Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoreticl paradigm, en J. Kooiman, *Modern governance: new government society relations*, Londres: SAGE.
- McCarney, P. (1996) Considerations on the Notion of Governance. New Directions for Cities in the Developing World, en McCarney, P. (ed), *Cities and Governance. New Directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto: University of Toronto.
- Medina, Alejandro y José Mejía Lira (1993). *El Control en la Implantación de la Política Pública*, Plaza y Valdés Editores, México.
- Mega, V. (1996) Our city, our future: towards sustainable development in European cities, *Environment and Urbanization*, 8 (1), pp.133-154.
- Meijer, M. (1993) Growth and decline of European cities: changing position of cities in Europe, *Urban Studies*, 30 (6), pp. 981-990.
- Méndez, Ricardo (2006) Difusión de innovaciones en sistemas productivos locales y desarrollo territorial. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de la Red SIAL "Alimentación y Territorios", Octubre, España.
- Merino. M. (1994) (coord.) *En busca de la democracia municipal*, México: El Colegio de México.
- Mills, C.W. (1956) *The power elite*, New York: Oxford University Press.
- Molotch, H. (1976). The city as a growth machine: toward a political economy of place, *American Journal of Sociology*, 82 (2), pp. 309-332
- Mossberger K. and G. Stoker (2001) The evolution of urban regime theory, *Urban Affairs Review*, 36 (6), pp. 810-835.
- Mouffe, C. (1999) *The return of the political*, London: Verso.
- Moulaert, Frank, Flavia Martinelli, Erik Swyngedouw y Sara González (2005) Towards Alternative Model(s) of Local Innovation, *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, pp. 1969–1990.
- Nacif, B. (2003) *Instituciones políticas y transición a la democracia en México*, Documento de Trabajo 158, División Estudios Políticos, CIDE.

- Natera, A. (2005) Nuevas estructuras y redes de gobernanza, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm 4, pp. 755-791.
- Núñez, J. (2000) *Plan de desarrollo municipal 2000-2003*, México: H. Ayuntamiento de Toluca,.
- Ortega Lomelín, Roberto (1994). *Federalismo y Municipio. Una Visión de la Modernización en México*, FCE, México.
- Ortega R., Juan M (2006) Acuerdos tripartitas y gobernanza económica en el México de fin de siglo, *Foro Internacional*, Vol. 46, No. 2 (184) (Apr. - Jun), pp. 227-262.
- Ozuna, A. (1994) *Plan de desarrollo municipal 1994-1996*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- Pardo, Ma. del Carmen (1996). *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*. Lecturas Básicas, México: INAP.
- Pavón, L. (1988) *Plan de desarrollo municipal 1988-1990*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- Peck, J. and A. Tickell (1995) Business goes local: dissecting the business agenda in Manchester, *International Journal of Urban and Regional Research* 19, 55-78.
- Peters, G. (2010) Cincuenta años de la administración pública, *Foro Internacional*, vol. 50, núm 3-4, pp. 752-777.
- Peters, G. (2003) La capacidad para gobernar ¿retrocediendo hacia el centro? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm 27, pp. 1-15.
- Peters, G. y Lorena Murillo (2005) Gobernanza y burocracia pública ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?, *Foro Internacional*, vol. 45, núm 4 (182), pp. 585-598.
- Poder Ejecutivo Federal (1988) *Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1988-1994*, México.
- Poder Ejecutivo Federal (1989) *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México.
- Poder Ejecutivo Federal (2001) *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México.
- Porter, M. (1991) *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires: Vergara.
- Porter, M. (1993) *Estrategia competitiva*, México: Compañía Editorial Continental.
- Porter, M. (1996) Competitive advantage, agglomeration economies and regional policy, *International Regional Science Review*, vol. 19, núm 1-2, pp. 85-93.

- Porter, M. (1995) The competitive advantage of the inner city, *Harvard Business Review*, vol 73, núm 3, pp. 55-71.
- Portes, A (1998) Social capital: its origins and applications in modern sociology, en *Annual Review of Sociology*, 24, pp. 1-24.
- Pratchett, Lawrence and David Wilson (1996). *Local Democracy and Local Government*, St. Martin Press, New York.
- Presidencia Municipal de León (1989) *Plan de Desarrollo Municipal*, México.
- Presidencia Municipal de León (1989a) *Reglamento de Construcciones de León*, México.
- Presidencia Municipal de León (1992) *Plan de Desarrollo Municipal*, México
- Presidencia Municipal de León (1992a) *Instituto Municipal de Planeación*, documento interno, México.
- Presidencia Municipal de León (1995) *Plan de Desarrollo Municipal*, México
- Presidencia Municipal de León (1998) *Plan de Desarrollo Municipal*, México
- Presidencia Municipal de León (2001) *Plan de Desarrollo Municipal*, México
- Presidencia Municipal de León (2001a) *Proyecto rumbo económico*, documento interno, México.
- Presidencia Municipal de León (2002) *Programa Internacional de Competitividad para el Cluster Cuero-Calzado del Estado de Guanajuato* PROCIC, documento interno, México.
- Presidencia Municipal de León (2002a) *Programa de mejora regulatoria*, documento interno, México.
- Presidencia Municipal de León (2003) *Sistema integrado de transporte OPTIBUS*, documento interno, México.
- Prewitt, K, and A, Stone (1973) *The ruling elites*, New York: Harper and Row Publishers.
- Raadschelders, J. (1994) Understanding the development of local government. Theory and evidence from the Dutch Case, *Administration and Society*, 25 (4), pp. 410-442.
- Razin, E. (2000) The impact of local government organisation on development and disparities. A comparative perspective, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18 (1), pp. 17-31.

- Rendón, Teresita (1997). Las Funciones Municipales, en Vega, Rofolfo y José Rodríguez (coord), *Municipio*, Instituto de Administración Pública de Querétaro.
- Reston, J. (1991) La administración local en América Latina y su participación en programas de desarrollo, *Administración Pública y Desarrollo Regional*, 17-21 septiembre, Serie Administración del Estado, pp. 53-65.
- Richards, Peter (1981) *The Local Government System*, George Allen & Unwin, Londres.
- Rojas-Suárez, L. (1993) De la crisis de la deuda a la estabilidad económica: un análisis de la congruencia de las políticas macroeconómicas en México, *Economía Mexicana* 2 (2), pp. 263-304.
- Ros, J. (1995) La crisis mexicana: causas, perspectivas, lecciones, *Nexos* 209, pp. 43-49.
- Salas-Porras, Alejandra (2002) Avenidas de desarrollo de los grandes grupos empresariales mexicanos, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 64, No. 1 (Jan. - Mar), pp. 141-185.
- Salazar, Julián, et.al (1990). *Desarrollo, Administración y Planeación Municipal: La experiencia del Estado de México*, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Santos, J (1997) *Estrategias innovadoras en la gestión financiera municipal. El caso de León, Guanajuato*, Documento de Trabajo 41, División de Administración Pública, México: CIDE.
- Savitch, H.V. (1998) Global challenge and institutional capacity or how we can refit local administration for the next century, *Administration & Society*, 30(3), pp. 248-273.
- Schaeffer, P. y S. Loveridge (2002) Toward an understanding of types of public-private cooperation, *Public Performance & Management Review*, 26 (2), pp. 169-189.
- Schmitter, C. (1979) Still the century of corporatism?, in Schmitter, C. and G. Lehmbruch (coord.) *Trends toward corporatist intermediation. Contemporary political sociology*, London: Sage Publications.
- Sobarzo, H. (1999) *Estructura hacendaria y desigualdad regional en México*, Documento de Trabajo XI, México: El Colegio de México.
- Soberanes, J. (1993) *La reforma urbana. Una visión de la modernización en México*, México: Fondo de Cultura Económica.

- Sobrinó, J and C. Garrocho (1995) *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México: El Colegio Mexiquense and Secretaría de Desarrollo Social.
- Sobrinó, J. (2002) Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y ejercicio de aplicación a 30 ciudades de México, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 17, núm 2, pp.
- Sobrinó, J. (2003) *Competitividad de la ciudades en México*, México: El Colegio de México.
- Sobrinó, J. (2005) Desempeño industrial de las principales ciudades de México, 1980-2003, *Estudios Demográficos y Urbanos*.
- Sobrinó, J. (2010) Ciclos económicos y competitividad de las ciudades, en Ordorica, M. y J. F. Prud'homme (coord.), *Los grandes problemas de México*, México: El Colegio de México.
- Stoker, G. (1995) Regime theory and urban politics, en Judge, D., Stoker, G., and H. Wolman, *Theories of urban politics*, London: Sage.
- Stoker, G. (2004) *Transforming local governance. From Thatcherism to New Labour*, Palgrave Macmillan, Londres.
- Stoker, G. y K. Mossberger (1994) Urban regime theory in comparative perspective, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 12, pp. 195-212.
- Stone, C. (1989) *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. (1993) Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach, *Journal of Urban Affairs*, 15(1), pp. 1-28.
- Taylor, Peter J. (2005) Leading World cities: empirical evaluations of urban nodes in multiple networks, *Urban Studies*, Vol. 42, No. 9, pp. 1593–1608.
- Taylor, Peter J. (2005) Leading World cities: empirical evaluations of urban nodes in multiple networks, *Urban Studies*, Vol. 42, No. 9, pp. 1593–1608.
- Tirado, Ricardo (2006) El poder en las cámaras industriales de México, *Foro Internacional*, Vol. 46, No. 2 (184) (Apr. - Jun), pp. 197-226.
- Torres, G. y A. Ramos (2007) Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo, en *Sociedad y Política*, pp. 75-95.

- Uduku, Ola (1999) Beneficial urban redevelopment: a Cape Town-Liverpool comparison, *Environment and Urbanization*, 11(2), pp. 95-111.
- Urzúa, C. (2000) *Vicisitudes del federalismo mexicano*, Documento de Trabajo VII, México: El Colegio de México.
- Valencia, G (1995) La administración panista del municipio de León, Guanajuato 1989-1991, en Ziccardi A. (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Valenzuela, J (1994) Trayectoria del modelo neoliberal en México, *Investigación Económica* 207, 9-27.
- Vázquez-Barquero, Antonio (2000) Desarrollo endógeno y globalización, EURE, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, No. 79, pp. 47-65.
- Vicari, S. and H. Molotch (1990) Building Milan: alternative machines of growth, *International Journal of Urban and Regional Research* 14, 602-624.
- Walzer, M. (1983) *Spheres of justice. A defense of pluralism and equality*, New York: Basic Books.
- Walzer, N. and B. Jacobs (1998) *Public Private Partnerships for Local Economic Development*, London: Praeger.
- Waters, M. (1995) *Globalization*, Routledge, London.
- Witker, Jorge (1986). *La Administración Local en México*, Instituto de Estudios de Administración Pública Local, Madrid.
- Wolfe, David A. y Meric S. Gertler (2004) Clusters from the inside and out: local dynamics and global linkages, *Urban Studies*, Vol 41, Nos 5/6, Mayo, pp. 1071-1093.
- Wynia, G. (1990) *The politics of Latin American development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Yin, R. (2003) *Case study research. Design and methods*, Third edition, London: Sage.
- Saltalamacchia H. y A. Ziccardi (2005) Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm 1, pp. 31-97.
- Ziccardi, A. (1995) (coord.) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México: Miguel Ángel Porrúa-IIS UNAM.

Zermeño, G. y R. Aguilar (1988a) *Hacia una reinterpretación del sinarquismo actual*, México: Universidad Iberoamericana.

Zermeño, G. y R. Aguilar (1992) Ensayo introductorio: iglesia y sinarquismo en México, en Zermeño, G. y R. Aguilar (coord.) *Religión, política y sociedad. El sinarquismo y la iglesia en México*, México: Universidad Iberoamericana.

Zermeño, G. y V. Aguilar (1988) Dos razones para el estudio y la investigación de la Unión Nacional Sinarquista-Partido Demócrata Mexicano en Guanajuato, en Salazar y García, J., (coord.) *Guanajuato: evolución social y política*, México: El Colegio del Bajío.