

- ble: *La experiencia de la transición en México*, México, Planeta.
- Lujambio, Alonso (2001), “Una nota sobre ‘consolidación democrática’ y el caso mexicano”, *Estudios*, 62-63, pp. 179-192.
- O'Donnell, Guillermo (2007), “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América”, en Juan E. Méndez *et al.*, *Disonancias: Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas (1998), “What is democratic consolidation?”, *Journal of Democracy*, 9 (2), pp. 91-107.

---

*Gestión municipal y coordinación intergubernamental en México: Un estudio de caso*, de Pablo Pineda Ortega, México, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 2011, 388 pp.

Por Oliver Meza  
Estudiante del doctorado en Políticas Públicas del CIDE

El tema del federalismo en México reaparece en la agenda académica como predice la teoría del equilibrio puntuado. Reaparece en el tiempo periódicamente y no tendría que extrañar, ya que desde la perspectiva de los estudios sobre políticas públicas, un sistema federalista impone restricciones y posibilidades a los actores en el

Estado a lo largo del ciclo de políticas públicas. Así, el federalismo es una metapolítica pública que define estos ciclos, pero que también evoluciona como una política pública más.

En el contexto del inacabado debate federalista, Pablo Pineda Ortega decide estudiar el quehacer del gobierno local sin perder de vista los demás órdenes de gobierno. El autor se pregunta “si las políticas social y de promoción económica emprendidas en los municipios medios de México atienden con eficacia su cometido” (p. 13), y responde haciendo una amplia revisión del contexto municipal en México. Le siguen cinco estudios de casos cuya representatividad se limita a ciudades medias del país; en particular se revisaron los municipios de Tepatitlán, Lagos de Moreno, Puerto Vallarta, Ocotlán y Zapotlán el Grande.

Pineda Ortega propone la hipótesis de que los municipios “debido a sus limitaciones financieras e institucionales [...] no disponen aún de la capacidad e infraestructura suficientes para la formulación e instrumentación de políticas consistentes en las citadas áreas; debido a ello dependen de manera importante de la complementariedad de sus acciones con las instrumentadas por los otros dos órdenes de gobierno” (pp. 13-14).

En virtud de la respuesta y de ofrecer evidencia empírica que ayude a confirmar la hipótesis, el autor organiza la información en físico y en electrónico. El libro se divide en dos amplias secciones que a su vez tienen cinco capítulos cada una, pero también acompaña la obra con una liga electrónica donde invita al lector a verificar datos y anexos que no fue posible incluir en el libro impreso. Así, el volumen quedó conformado por 374 páginas sin contar bibliografía, anexos en algunos de sus capítulos y otros más en versión digital disponibles a través de internet.

El objetivo con el breve resumen por capítulos que realicé es describir lo que el autor ofrece en cada uno de ellos y resaltar los elementos que ayuden a entender el propósito particular que el capítulo tiene en relación con el objetivo general y, en la segunda parte de esta revisión, expondré mi opinión sobre la obra.

Se trata de un libro académico, por lo que el apartado crítico se organizará respondiendo cuestionamientos relativos a la claridad del argumento, el marco teórico, las conclusiones hechas, su contribución y finalmente la consistencia entre estos criterios observados en la obra.

#### EN RESUMEN

En la primer parte, el autor abre con una discusión teórica de la gestión municipal y las políticas públicas. Retoma el tema del ciclo de las políticas públicas matizando cómo es que el ciclo no transcurre de manera cronológica. Apoyado en el índice de capacidades institucionales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el autor argumenta la dificultad de mantener un ciclo de políticas en una realidad caracterizada por la debilidad institucional y la falta de capacidades. La debilidad institucional de los municipios en México les hace difícil transitar por un proceso formal de formulación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

El segundo capítulo se encarga de realizar una fotografía de la estructura del gobierno revisando el marco legal que da forma al federalismo mexicano. El capítulo pone especial énfasis en las atribuciones delegadas entre municipios, estados y federación, permitiendo observar el complejo entramado que presentan las políticas públicas entre los diferentes órdenes de gobierno.

Con lo anterior, el autor pasa al tema de las políticas sociales y económicas. Argumenta la complementariedad

dad que ambas políticas tienen, y pretende explicar la importancia de ambas y la necesidad de no descuidar una por la otra. Durante el capítulo introduce el tema del desarrollo humano y el crecimiento económico con el propósito de clarificar cómo las políticas públicas del segundo tipo no necesariamente generan progreso en el primero. Desarrollo humano es sólo el inicio de este tercer y más largo capítulo.

Consecuentemente, el capítulo explica el marco institucional en el que se insertan las políticas económica y social. Describe los márgenes de maniobra que tiene cada orden de gobierno en las políticas públicas según los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo, los Coplades y Coplademunes. Finalmente concluye atribuyendo a la limitada capacidad institucional de los municipios, la pobreza en la calidad de las políticas económica y social.

El capítulo cuarto explica el programa de la Agenda desde lo Local y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). La intención es esclarecer cómo los municipios alinean sus acciones al PND a través de las prácticas que el programa evalúa en los municipios. Así pues, el autor comenta que el municipio se fortalece alineándose al desarrollo de la agenda federal

aterrizándolo en lo local, mediante el programa de Agenda desde lo Local.

Con el capítulo cinco da inicio la segunda parte del libro. Aquí se introducen formalmente los municipios que participan como casos de estudio. Por un lado el autor dibuja a Jalisco como un estado promedio en las tablas nacionales. De esta manera parece justificar la relevancia que tienen los casos a escala nacional, pues su contexto es similar a lo que en promedio experimentan otros municipios. También expone que los casos concentran apenas 8 por ciento de la población en el estado; que el índice de desarrollo humano permite observar la desigualdad intermunicipal al interior del estado y sus regiones, y que la disparidad socioeconómica, también medida con el índice de marginación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), está correlacionada con la estructura de los ingresos municipales. En otras palabras, el autor concluye que municipios con ingresos brutos per cápita bajos tienen un más alto grado de marginación, ya que estos ingresos se orientan a paliar las causas de la marginación (p. 200).

Los capítulos seis y siete son los preámbulos al estudio de casos. Aquí la obra retoma nuevamente el tema de

los instrumentos de planeación tanto federal (PND), el Plan Estatal (PED) de Jalisco, y los planes municipales (PMD), y cómo se encuentran alineados entre sí en los casos específicos. Posteriormente hace referencia a la metodología utilizada para evaluar la eficacia de las políticas social y económica en los casos de estudio. En este capítulo el autor expone los criterios de evaluación que detallo brevemente:

1. Alineación de la acción instrumentada con el eje y programa del PMD.
2. Nombre del programa municipal o su referente.
3. Dependencia municipal que instrumentó el programa o que participó con el gobierno federal o estatal en su instrumentación.
4. Alineación de la acción municipal con el cuadrante correspondiente del programa Agenda desde lo Local.
5. Alineación de la acción municipal con los programas federal y estatal.
6. Indicación de si la acción municipal se realizó en coordinación o sintonía con algún programa estatal o federal (p. 253).

#### LA CRÍTICA

Como en las películas, el mayor daño se hace contando el final. En esta oca-

sión me reservo la descripción de los últimos capítulos con el objetivo de que el lector interesado se remita a la obra directamente. Lo que ahora sigue es una breve revisión crítica de la obra.

*Gestión municipal y coordinación intergubernamental en México: Un estudio de caso* realiza un ejercicio interesante con datos actuales en relación con el ámbito de las políticas públicas municipales. En la obra se pueden observar algunos de los debates más importantes que en México se encuentran en la mesa y que no se han resuelto aún, entre ellos el de la coordinación intergubernamental en las políticas públicas. Dos décadas atrás el tema se centró en la autonomía política del municipio, ahora se centra en el papel difuso de los gobiernos locales en las políticas públicas, y esta obra contribuye a esa discusión.

El libro es muy claro en su objetivo. Desde un inicio hace explícita la intención del autor por responder la pregunta de investigación y por incluir elementos actuales. Seguramente los tomadores de decisiones, y no sólo los estudiantes, sacarán provecho de la compilación, sino también puede ser de utilidad para todos aquellos nuevos en el tema que tengan interés en conocer el complejo entramado en el que el municipio está inserto.

Advierto que no se trata de un texto fácil. Evidentemente la realidad institucional que Pineda Ortega intenta describir es muy compleja, pero también considero que el uso de los datos y estadísticas en la obra no facilita este proceso. En ocasiones, por el contrario, parece que se borra el fino hilo conductor del argumento principal. De ahí que advierto al lector que justo en aquellos puntos donde con datos duros se quiere clarificar la base empírica del argumento, hay mayor riesgo de confusión. Es importante ponderar estos apartados para no perderse en el mundo de información que la obra presenta.

En palabras de Luis F. Aguilar, el estudio de las políticas públicas es uno cuyo objeto de estudio busca una ciencia. Por ello no extraña que el fundamento teórico utilizado provenga de varias disciplinas, aunque existe un claro sesgo hacia los estudios de la gestión municipal, el capital social y el nuevo institucionalismo que deriva en el análisis de las capacidades institucionales. La hipótesis principal es también muestra de lo anterior. No obstante, la conclusión del libro arroja implicaciones de política pública supeditadas al terreno de la práctica y la gestión gubernamental.

Uno de los elementos pendientes y más inquietantes es la liga entre pregunta y respuesta de la investigación. El autor pregunta sobre la eficacia de las políticas social y económica de los municipios, pero finaliza evaluando la alineación que tienen las agendas sociales y económicas de los gobiernos con las agendas estatales y federal. Entonces la pregunta es: ¿Qué se entiende por eficacia? El lector debe saber que el concepto eficacia se define en el transcurso de la obra de manera implícita, y parece que el término se equipara con alineación. Habiendo entendido lo anterior el sentido de la obra se clarifica.

De lo anterior se desprende una pregunta adicional. Si se mide eficacia en la medida que los gobiernos locales se alinean mediante el programa de Agenda desde lo Local, entonces ¿dónde queda el debate sobre las atribuciones principales de cada orden de gobierno? Parece que el autor omite entrar en esta discusión, olvidando mencionar claramente su propia posición normativa del quehacer de los gobiernos municipales. Con esto no pretendo señalar una crítica a la posición normativa per se, sino la pérdida de una gran oportunidad. De haber señalado la posición normativa oportunamente en la obra, mayor contribución

se hubiera hecho al debate que reflexiona sobre el quehacer municipalista.

En general creo que la obra es en la actualidad muy relevante. Hace un resumen del debate municipalista y a la vez reúne una gran cantidad de datos sobre la realidad federal del México que entra al siglo xxi. Especialmente recomiendo el apartado de conclusiones donde el autor logra hacer un resumen puntual de la línea argumentativa y la interpretación de los resultados de los capítulos ocho y nueve.

---

*Ciudades del 2010: Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, de Alicia Ziccardi (coord.), México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2012, 1109 pp.

Por Alejandro Navarro Arredondo  
Investigador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

El libro *Ciudades del 2010: Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social* explica la transformación de las ciudades en los albores del siglo xxi. Dicha transformación es producto, entre otras cosas, de la definitiva urbanización de la población mundial

que transcurrirá en los próximos años. Si bien la migración masiva del campo a las ciudades comenzó con la Revolución Industrial en el siglo xviii, ésta aún sigue en proceso y se ha intensificado. En la década de 1980, el total de la población urbana mundial era inferior a 30 por ciento. Sin embargo, “en 2011 hemos superado el umbral de 50 por ciento y se espera que en 2030, 75 por ciento de la población mundial viva en las ciudades” (p. 40). Por lo tanto, la urbanización es un aspecto dominante de nuestra experiencia cotidiana, es una realidad del nuevo milenio.

No obstante, y de acuerdo con esta obra editada por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), la urbanización ha venido aparejada con una creciente desigualdad social y una segregación territorial manifestada en una concentración geográfica de la riqueza-pobreza. A medida que la densidad de la pobreza se eleva en los sectores marginados de las ciudades, también lo hace la exposición que sufren dichos sectores a la delincuencia, la violencia y los desastres naturales. En paralelo, la concentración espacial aumenta los beneficios y privilegios de los ricos, con enclaves diseñados para competir en la internacionalización de flujos de bienes y productos,