

Enrique Cabrero Mendoza (2005),
Acción pública y desarrollo local,
México,
Fondo de Cultura Económica,
447 pp.

Enrique Cabrero Mendoza ofrece un análisis del potencial, avances y limitaciones de la acción de los gobiernos municipales en el desarrollo local, para continuar con una larga trayectoria de estudios sobre los municipios en México.

Las obras de Enrique Cabrero han observado la transformación experimentada por los gobiernos municipales mexicanos, al impulsar las políticas federales de descentralización y fortalecimiento municipal, emprendidas a partir de 1980, y sobre todo el despertar innovador y ciudadano generado por los procesos de pluralidad y alternancia política en la gestión municipal desde la década de los noventa. Entre las obras principales del autor están: *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales* (1995); *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México* (1996); *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso* (1999) y *Políticas públicas municipales* (2003), publicadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa.

Acción pública y desarrollo local es el producto depurado de una investigación sostenida de los gobiernos municipales mexicanos durante más de una década; contiene una introducción, nueve capítulos, un apartado de comentarios finales, seis anexos y una bibliografía extensa. El objetivo explícito es “entender mejor la evolución de la acción pública a través del tiempo identificando los momentos de encuentro y desencuentro entre actores gubernamentales y no gubernamentales”. Dicho de otra manera, trata de contestar la pregunta: ¿cómo se construye una acción pública de alta intensidad, que facilite el desarrollo sostenido? (p. 13).

Para responderla, el autor construye un marco de análisis adaptado a las características del contexto mexicano, con base en la revisión de literatura estadounidense y europea sobre gestión y políticas públicas y cambio institucional. En este respecto, es de celebrarse que abandone las reticencias sobre

el enfoque de políticas públicas manifestado en el artículo “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites en las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, publicado en 2000, en *Gestión y Política Pública*, IX, 2; ahora más bien se lanza a su adopción y adaptación. Su recelo anterior hacia el enfoque extranjero, era equiparable a rechazar las formas democráticas de gobierno por ser algo culturalmente ajeno, que no tiene raíces en la tradición política mexicana. Asimismo, es de celebrar que adopte el término “acción pública”, para referirse a las políticas públicas, pues es más comprensible en nuestro idioma, mientras que el de “política pública” tiende a ser equívoco y complicado. Aunque el sentido dado por Cabrero al término “acción pública” no corresponde al concepto generalmente aceptado para políticas públicas, puesto que no se refiere a conjuntos más o menos homogéneos de actividad, sino más bien al efecto agregado de todas las actividades de los diversos gobiernos en un municipio a lo largo de un periodo. No obstante, tanto la adaptación del enfoque de políticas públicas como el término “acción pública” son subproductos relevantes de la obra, que si bien no constituyen su propósito central, marcan hitos en los estudios de este tipo en México.

La síntesis que hace de las teorías de políticas públicas, de la gobernanza y del institucionalismo muestra algunas características particulares que merecen una consideración especial. *Acción pública y desarrollo local* plantea que el estudio de la acción pública municipal integra la interacción de los actores gubernamentales y de los no gubernamentales. Para ello, propone la revisión de las siguientes áreas del municipio: contexto económico, social y político, la evolución de los periodos de gobierno, las finanzas, la organización, el perfil profesional de los funcionarios, la agenda de desarrollo urbano y los instrumentos de participación ciudadana. De la revisión de estos elementos y con base en las dimensiones de la regulación interna, las relaciones intergubernamentales y con la sociedad, Cabrero extrae tres tipos de itinerarios de acción pública de los gobiernos municipales: tradicional, innovador y transformador. Por otro lado, los actores no gubernamentales pueden ordenarse en tres tipos de arreglos: la propensión a la no cooperación, a la movilización y a la cooperación. Sin embargo, el análisis de las características sociales se queda en lo meramente contextual y general, sin entrar en elementos como la inversión privada, las organizaciones sociales, la calidad de vida u otros que profundicen en la influencia y vitalidad de la sociedad civil.

De este modo, con base en los diferentes tipos de gobierno y sociedad, se construye una matriz en la que un gobierno tradicional y una sociedad apática (que no coopera) producen una acción pública de baja intensidad; un gobierno innovador y una sociedad activa (con propensión a la movili-

zación) generan una acción innovadora y por último, el resultado de la convergencia de un gobierno transformador y una sociedad cooperativa es una acción pública de alta intensidad. La lección o mensaje es que el impulso al desarrollo local requiere la sinergia de un gobierno innovador o transformador, que una esfuerzos con una sociedad activa o cooperativa. Por otra parte, la matriz arroja además varios escenarios de desencuentro o conexiones fallidas, en los que un tipo de gobierno no converge con la forma correspondiente de sociedad. En estos casos, más que darse el aprendizaje social y desarrollo, se produce una frustración pública que ocasiona desfases, rezagos y retrasos del desarrollo.

Con base en este esquema, Cabrero repasa los casos de cuatro municipios de ciudades medias mexicanas. En el caso de Toluca, encuentra que un gobierno tradicional ha actuado con una sociedad pasiva, y el resultado es una acción pública de baja intensidad. En San Luis Potosí, descubre itinerarios caprichosos de desencuentro y una acción pública desarticulada. En Aguascalientes, observa itinerarios y conexiones que producen aprendizaje social y una acción pública en construcción. Por último, en León encuentra itinerarios convergentes y una acción pública para el desarrollo. Los saltos causales del autor para llegar a esta taxonomía municipal no son explícitos y, puesto que no hay variables dependientes, pueden considerarse como una interpretación.

De este modo, entre las lecciones que se desprenden de esta obra está primeramente que el gobierno no puede actuar solo, requiere de la convergencia de la sociedad. Asimismo, la falta de conexión arroja frustración y un aprendizaje negativo, que incita a la desconfianza y cancela el desarrollo, hasta que se den de nuevo las condiciones para la convergencia y la producción de capital social. Una observación relevante de esta obra es que no todas las alternancias políticas producen convergencia, capital social y desarrollo. Mientras en León y Aguascalientes parecen haber propiciado un nuevo caudal de sinergia y desarrollo endógeno, en el caso de San Luis Potosí parece haber sucedido lo contrario: las alternancias resultaron frustrantes, conflictivas y produjeron estancamientos y retrasos. En contraposición, puede inferirse que la inercia tradicional de Toluca, que ha mantenido el sistema de partido hegemónico sin experimentar la alternancia, no ha propiciado el desarrollo local endógeno y de alta intensidad.

La evaluación integral u holística realizada sobre los gobiernos municipales ayuda a entender mejor los procesos locales de gobernabilidad y transición democrática. Sin embargo, esta misma característica hace que no sea un enfoque instrumental, ni ofrezca a los actores gubernamentales herramientas específicas que permitan modificar o actuar sobre los procesos de cambio institucional. Según esta perspectiva, el desarrollo resultante parece depen-

der más bien de acciones colectivas sujetas a tendencias y movilizaciones, que van más allá de voluntades o acciones individuales de los gobernantes.

En general, el enfoque y los esquemas propuestos por Cabrero Mendoza son en sí mismos sugerentes e innovadores. Su principal aporte y valor estriba en que identifica los atributos de convergencia del gobierno y la sociedad, que permiten la innovación y la transformación de los gobiernos municipales y el desarrollo endógeno de las ciudades, establece que la acción pública es diferente en los diversos municipios, y apunta que alternancia política no equivale en todos los casos a desarrollo local. La idea más atractiva es que la alternancia detonadora del desarrollo local no es sólo gubernamental, sino conjunta entre gobierno y sociedad.

Nicolás Pineda Pablos*

* Investigador del Programa de Estudios Políticos y de Gestión Pública de El Colegio de Sonora. Obregón #54, colonia Centro, c. p. 83000, Hermosillo, Sonora, México.
Correo electrónico: npineda @colson.edu.mx