

Acción pública y desarrollo local, de Enrique Cabrero

Alicia Ziccardi ♦

Enrique Cabrero introduce este libro afirmando: “Los pueblos tienen el gobierno que merecen”; con esta frase, que no por conocida deja de ser fuerte, coloca rápidamente las dificultades por las que atraviesa en la democracia la constitución de un buen gobierno. Pero inmediatamente este destacado investigador retoma el tono académico y agrega otras dos proposiciones: “los gobiernos interactúan con la sociedad que son capaces de movilizar” y “de ambas condiciones dependen el desarrollo y la gobernabilidad” (p.11).

En consecuencia, abierta la puerta de la corresponsabilidad entre gobierno (local) y la ciudadanía, la preocupación principal de este libro es estudiar las características que adquiere la acción pública local, una acción impulsada por el gobierno, pero también por la sociedad, la cual determina la vida pública y el desarrollo en los municipios urbanos.

Cabe advertir desde el principio que se trata de un libro complejo y ambicioso. Luego de una elocuente y sintética introducción, los lectores deben prepararse para enfrentar un texto complejo tanto en su estructura como en sus contenidos. Un texto que es producto de un prolongado esfuerzo intelectual de una década dedicada al estudio de los gobiernos locales. Pero también es un libro ambicioso

♦ Profesora investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Cabrero, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

en que el autor realiza un importante esfuerzo teórico desde el campo de la administración pública, a la vez que realiza un prolijo y longitudinal trabajo empírico en cuatro importantes municipios urbanos —Toluca, León, Aguascalientes y San Luis Potosí—, ciudades que son analizadas a lo largo de cuatro administraciones, en las cuales en algunos casos se dieron procesos de alternancia entre PRI y PAN.

En el primer capítulo realiza una revisión sistemática y exhaustiva de conceptos y categorías de análisis que provienen principalmente, aunque no exclusivamente, de la administración pública; en particular, expone los planteamientos teóricos de autores franceses y anglosajones, y sustenta su exposición en un amplio número de referencias bibliográficas. Pero desde el inicio advierte la utilidad que encierra la noción de “acción pública” cuando ésta es recuperada y aplicada al estudio del desarrollo local. Es esta noción de acción pública el principal núcleo conceptual de su análisis.

Cabrero recoge también la distinción entre lo público y lo gubernamental, la cual, al ser introducida en las interpretaciones provenientes de las ciencias sociales, produjo cambios sustanciales en las formas de concebir y estudiar el Estado, las políticas públicas, los regímenes sociales, e incluso el valor de las acciones comunitarias, porque, como dice él mismo:

La utilidad de este enfoque es que uno no se queda en la parcialidad de una visión de lo público sólo desde lo gubernamental, y a la vez tampoco se queda en la parcialidad de una visión de lo colectivo sólo desde la sociedad. Se trata de un enfoque que intenta superar una interpretación exclusivamente desde la pertenencia institucional de los actores y más bien busca una interpretación desde los puntos de encuentro y desencuentro de los mismos. Un enfoque que se sitúa en los puentes de interacción de los diversos actores, es decir, en el flujo

de la regulación cruzada entre el gobierno y la sociedad, así como en el interior de cada uno de estos universos (p. 11).

Para Cabrero el análisis de la acción pública constituye un “telón de fondo” de su investigación; él sostiene que pretende quebrar la fuerte inercia de las metodologías de nivel macro que han prevalecido en los estudios realizados en América Latina, en los cuales, afirma, domina una visión monolítica de lo estatal. Por ello rescata la idea de Patrice Duran y Jean Claude Thoening, para quienes “el nuevo papel estatal es justamente la institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública” (p. 20).

Dicho esto, advierte también que este enfoque no puede quedar enclaustrado en el interior de una disciplina social, la administración pública, sino es también una expresión de la sociología de la acción colectiva, al introducir las dimensiones de la intencionalidad y de las condiciones que operan en el contexto. Pero la intención que subyace es elaborar una innovadora “caja de herramientas”, como denomina el autor a su marco conceptual, para lo cual busca y expone instrumentos complementarios, es decir, otros enfoques teórico-metodológicos que sean idóneos para el análisis de la acción pública, tales como la noción de *governance* o gobernanza, las políticas públicas, sus redes y sus cambios, el cambio organizacional e institucional (surgido del nuevo institucionalismo), el desarrollo regional o local, el polémico concepto de capital social, y textos poco conocidos en nuestro medio sobre las coaliciones y los regímenes urbanos de las ciudades, aplicables, principalmente, al análisis de las llamadas ciudades globales. También hace referencia a algunos estudios urbanos realizados por autores latinoamericanos que se han ocupado de analizar las características particulares de la administración y la gestión urbanas, así como también la gobernabilidad de las ciudades latinoamericanas.

Pero, si bien esta revisión es valiosa y útil para quienes intentan explorar la acción pública local, ella, como se dijo, queda sólo como telón de fondo, ya que el autor, en el capítulo II, plantea un marco teórico-metodológico más preciso buscando la articulación de algunos de estos conceptos, a fin de observar y analizar la compleja realidad de las ciudades seleccionadas. Cabrero opta por resaltar la importancia que posee el contexto latinoamericano e introduce el contexto de la transición democrática estudiado por O'Donnell, Schmitter y Linz, para luego abordar el desarrollo regional y local de esta región como un desarrollo endógenamente inducido, como una forma de señalar las restricciones y condicionantes que estos procesos imponen al método de estudio adoptado.

Tres son los elementos que le interesa resaltar: a) el papel de las ciudades en la transformación latinoamericana, b) el debilitamiento de los Estados nacionales, y c) la gobernabilidad centrada en los espacios locales. Con ello Cabrero fundamenta por qué seleccionó cuatro ciudades medias, concepto que adopta aunque sea bastante impreciso en el campo de los estudios urbanos. Al respecto dice: “las ciudades se convierten en el eje de transformación de la acción pública”, pero se deben estudiar las modalidades de la transformación, las cuales pueden ser muy variadas. Para el autor, “cada vez más en ciudades latinoamericanas la dinámica de asimilación exógena del desarrollo y la acción pública cambian por una dinámica de inducción endógena” (p. 86).

En la segunda parte de este extenso capítulo II Cabrero elabora seis hipótesis de trabajo, pero no con la intención de confrontar estos supuestos teóricos con la realidad, sino más bien como “como referencia para interpretar lo observado” (p. 71), identificando actores y configuraciones gubernamentales y no gubernamentales; esta última es una categoría residual en la que Cabrero incorpora dife-

rentes actores que otros investigadores incluiríamos en el concepto de sociedad civil, o inclusive de ciudadanía. También ofrece dos cuadros donde sintetiza las variables asociadas al análisis de la configuración gubernamental local (características del contexto político local, del cabildo, de la trayectoria política del alcalde y de la administración municipal (p. 106), y las variables asociadas al análisis de la configuración no gubernamental (tradiciones cívicas versus sociales, naturaleza del tejido social, capacidad orgánica y de participación social, capacidad asociativa de grupos económicos locales) (p. 107).

En el capítulo III el autor introduce la realidad de los municipios urbanos mexicanos. Su objetivo es presentar las restricciones estructurales que tienen estos municipios para generar una acción pública de contenido endógeno. Incursiona en el nuevo federalismo mexicano, en el marco jurídico y en las políticas públicas, particularmente las políticas urbanas. También incorpora un análisis de la distribución y el manejo de los recursos financieros, las características administrativas, el perfil de los funcionarios, las capacidades gubernamentales y la dinámica de la acción pública y la gestión local. Se trata de presentar al lector el conjunto de restricciones institucionales, financieras y administrativas en que operan los municipios urbanos mexicanos. No obstante, Cabrero, recuperando su conocido sentido del humor y su optimismo, culmina este capítulo con otro elocuente subtítulo: “Y sin embargo, se mueven”, recordando así que al principio se trató de experiencias muy aisladas, pero que poco a poco se suma un mayor número de gobiernos urbanos que desarrollan una capacidad innovadora de gestión e impulso de una acción pública endógena (p. 149).

Los capítulos IV, V, VI y VII corresponden al análisis longitudinal de cada una de las cuatro ciudades seleccionadas, con el intento de homogeneizar la información de las variables estudiadas: la geografía y la demografía locales,

el contexto económico, político y social, los principales rasgos de los cuatro periodos de gobierno analizados según el partido político y el perfil del alcalde, la evaluación de las finanzas de la gestión municipal, la agenda de las políticas públicas, y se recupera una información poco tratada por la investigación, como las actas de cabildo y la evaluación de la política urbana. Este esfuerzo analítico permite a Cabrero realizar en el capítulo VIII un análisis comparativo que denomina “Itinerarios de evolución de la acción en municipios urbanos. Del continuismo a la ruptura”. Es aquí donde Cabrero reafirma ideas ya aportadas como resultado de otras investigaciones, pero también nuevos y seguramente polémicos conocimientos. Como ejemplo de esto vuelve a colocar la idea de que existe un alto nivel de centralización del poder de decisión en manos del alcalde, a la vez que observa que en los cuatro casos se advierten esfuerzos por llevar a cabo una modernización de las estructuras administrativas y de los sistemas de gestión con diferente grado de propensión a la innovación. Su interés por organizar y presentar de manera clara el cúmulo de información recogida hace que elabore un cuadro de la evolución de la estructura administrativa y los sistemas de gestión de los cuatro municipios urbanos estudiados y que realice algunas ecuaciones que le permiten avanzar en la comparabilidad del perfil de los funcionarios, de la estructura de las políticas urbanas y de la participación ciudadana. Culmina con la idea de que son cuatro historias locales similares pero diferentes, ya que los retos que impone cada acción pública local son enfrentados de manera diferente porque se trata de un conjunto de factores que se van entrelazando de forma distinta a través del tiempo.

Finalmente, en el capítulo IX Cabrero reconoce modestamente las insuficiencias y limitaciones de la observación realizada sobre una realidad compleja, como es la acción pública en los municipios urbanos estudiados, y se esfuerza

por vincular el análisis empírico de la acción pública con algunos de los conceptos y postulados metodológicos inicialmente presentados en los capítulos I y II. La intención es presentar la forma como la realidad impone ritmos y modalidades a la acción pública del espacio local, que es lo que puede generar un motor endógeno para el desarrollo urbano. Cierra esta exposición con una reflexión sobre los obstáculos a la amplia promoción de un nuevo modelo de acción pública local. Así, regresando a Thoening y Duran, considera que la acción pública endógena es un “motor de doble impulso”, y se requiere cierta sintonía entre ambos componentes, entre las configuraciones gubernamental y no gubernamental. Ello exige analizar las condiciones en que se produce esa sintonía, lo cual da lugar a la construcción de una interesante tipología de arreglos institucionales y sociales. De igual forma, se detiene en hallar desfases, disonancias, acomodados temporales y convergencias institucionales observados en la evolución de la configuración no gubernamental, considerando que la mejor fórmula es aquella “que da un arreglo orientado a la transformación gubernamental combinado con un arreglo con fuerte propensión a la cooperación por el lado de la configuración no gubernamental”. Esta figura genera lo que Cabrero denomina “una acción pública de alta intensidad”, es decir, una convergencia en coevolución, la cual facilitará una acción pública de fuerte componente endógeno (p. 369). En el caso de las ciudades estudiadas, afirma que la que más se aproxima a este tipo (ideal) es León al final de la década, donde el gobierno municipal ha desempeñado el papel de constructor de convergencias, la innovación gubernamental es una de las principales palancas para la activación de la acción pública, la gestión estratégica es un “conector” para la construcción de convergencias, se construyen redes de política como mecanismo de “pilotaje de la acción pública”,

y se verifican itinerarios convergentes y una acción pública de alto componente endógeno.

Cabrero ofrece un cuadro donde sintetiza el modelo de análisis de intensidad de la acción pública local. Una tabla que permite identificar itinerarios de inercia y una acción pública de baja intensidad en el caso de Toluca; itinerarios caprichosos y una acción desarticulada en San Luis Potosí, e itinerarios y conexiones para una acción pública en construcción en el caso de Aguascalientes.

El libro plantea una interrogante final y de crucial importancia, al preguntar si la gestión urbana y la acción pública en México se dirigen hacia la construcción de un motor endógeno. Pero después de este análisis en profundidad el autor concluye que, a pesar de los avances que se han dado en la acción pública urbana, persiste un conjunto de obstáculos de tipo legal y estructural que dificultan la acción pública local de alta intensidad, ante lo cual decide agregar algunos comentarios en relación con lo que él mismo aprendió a partir de su estudio de la acción pública local, y que generosamente comparte con los lectores (p. 391).

Sin duda, Enrique Cabrero ofrece un riguroso y elaborado trabajo académico, un libro que será de lectura obligada, tanto para las actividades de docencia como para las de investigación, y que viene a enriquecer teórica y empíricamente los análisis que sobre el espacio local han producido las ciencias sociales en México en la última década. ☞