Gestión y Política Pública
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
alejandro.campos@cide.edu
ISSN (Versión impresa): 1405-1079
MÉXICO

2006
Fernando Ulises Flores Llanos
RESEÑA DE "ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO LOCAL" DE ENRIQUE CABRERO MENDOZA
Gestión y Política Pública, segundo semestre, año/vol. XV, número 002
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
D.F., México
pp. 495-500

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Universidad Autónoma del Estado de México

http://redalyc.uaemex.mx

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

Fernando Ulises Flores Llanos

Diversos autores han escrito sobre los temas de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) y la Nueva Gobernanza (*New Public Governance*), tratando de ofrecer, si no una respuesta definitiva, al menos un acercamiento que dé luz a la manera como se debe gobernar un sistema donde reina la complejidad.

> La gobernanza debe ser entendida como un nuevo estilo de gobernar, distinto del modelo de control jerárquico; se trata de gobernar mediante un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales en el interior de "redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado" (Cabrero, 2005, 22).

Los espacios locales constituyen uno de los mayores retos para analizar la complejidad en las sociedades democráticas, donde las barreras de lo público y lo privado comienzan a perderse. Sin restar importancia al espacio federal, los ámbitos locales, más propiamente municipales, muestran una dinámica intensa en la dimensión política, económica y social del análisis. La gestión del espacio público local constituye, sin duda, una de las mayores preocupaciones en los estudios actuales de políticas públicas.

El libro que presenta en esta ocasión Enrique Cabrero se suma a la ya vasta bibliografía que este autor ha escrito sobre el tema de los municipios en México, en esta ocasión con una propuesta metodológica atrevida e innovadora que desarrolla a través de estudios de caso: la dinámica compleja de los municipios urbanos. Existen diversos elementos fundamentales para entender la lógica del funcionamiento

de la gestión pública municipal. Una de ellas se desarrolla sobre influencias exógenas, como por ejemplo un marco normativo y un sistema de participaciones federal que presentan algunas deficiencias para impulsar el desarrollo local, por un lado, y sobre influencias endógenas que, en algunos casos, han provocado grandes impulsos a la dinámica económica y política particular del municipio, lo que hace que converjan intereses y propuestas que impulsan el desarrollo de la localidad.

El libro se encuentra dividido en nueve capítulos y un apartado de comentarios finales. En el primer capítulo, el autor aborda de manera sintética y clara una serie de teorías y conceptos que rodean a la acción pública local. Dichos conceptos se extienden desde la visión de las redes de políticas públicas (*policy networks*) hasta los aspectos más particulares necesarios para entender el desarrollo local y la generación de lo que el autor denomina un "motor endógeno", basado en la articulación de la acción pública. En el segundo capítulo aborda las herramientas teórico-metodológicas para desarrollar la temática de los municipios urbanos en México. Para guardar la coherencia entre la investigación y su empleo como herramienta sugerente de acciones estratégicas en la gestión municipal, las propuestas de investigación se mueven dentro del "deber ser" y el "poder ser", a fin de dar pauta a lo que metodológicamente pueda ser relevante y lo que, en un sentido práctico, pueda sugerir estrategias o aprendizaje a través de experiencias que provoquen mejores resultados en la gestión.

En este mismo capítulo, Cabrero elabora algunas propuestas respecto de la dinámica del desarrollo local, las cuales pueden ser fácilmente entendidas en los estudios de caso que desarrolla en el texto. Las propuestas muestran diferentes lógicas en las que se puede encontrar la acción pública municipal y como ésta puede influir en determinados resultados que caracterizan a las instituciones públicas municipales, a las maneras de hacer gestión pública y a la dinámica que presentan sus actores para influir en las decisiones. Tales proposiciones son las siguientes:

1. El componente exógenamente impuesto o endógenamente inducido de la acción pública local dependerá, fundamentalmente, de las características y evolución a través del tiempo de la configuración de actores locales.

2. Para generar una acción pública local de "motor endógeno" es necesario que la configuración de actores locales evolucione de tal manera que permita avanzar en la construcción de un proyecto común. Es decir, un proyecto que refleje un cierto grado de coherencia en sus intereses y de cohe-

sión entre los actores locales que lo promueven.

3. Cuando las configuraciones gubernamental y no gubernamental convergen en el tiempo en su propensión a construir un proyecto común, y la cohesión interna de cada una de ellas es alta, se dan las condiciones para que surja una intensa dinámica endógena de la acción pública local, con altas posibilidades de promover transformaciones exitosas en el desarrollo local y en la gestión de políticas públicas diversas.

4. Cuando las configuraciones gubernamental y no gubernamental no convergen, hay pocas posibilidades de que se genere un "motor endógeno", a menos que, pese al desfase entre ambas configuraciones, se dé una "conexión" entre la evolución de éstas, y la dinámica de una de ellas logre "jalar" a la otra acelerando su transformación y acercando a la sincronía y a la convergencia.

5. Cuando es sólo la dinámica de la configuración gubernamental la que impulsa un motor endógeno, la tensión generada puede llevar a los actores gubernamentales a tratar de hacer conexión con los actores y coaliciones no gubernamentales mediante la propuesta de un proyecto innovador de gestión urbana, el cual podrá inducir adhesión temporal y, excepcionalmente, una convergencia de mayor fuerza.

6. Cuando es sólo la dinámica de la configuración no gubernamental la que impulsa un motor endógeno, la tensión generada llevará a las coaliciones y actores no gubernamentales a presionar a las autoridades locales para caracterizar un proyecto innovador. El resultado de este proceso es poco predecible, puede variar en una ruptura o en un proyecto fracasado o, excepcionalmente, en un proyecto innovador exitoso que genere mayor intensidad en la conexión y logre una convergencia.

En el capítulo 3, el autor desarrolla el contexto en el que se desenvuelven los municipios en México, para el cual desarrolla el análisis del marco institucional federal, a fin de observar una preocupación fundamental: ¿Cómo promover la acción pública local en medio de un ordenamiento eminentemente federal? Una de las respuestas la esclarece el desarrollo de una acción pública local proactiva, donde la inclusión política de intereses y la articulación de una dinámica económica que rebasa las limitaciones gubernamentales y apuesta a la organización civil pueden llegar a generar resultados favorables para el desarrollo de los municipios.

El autor basa su investigación en el desarrollo de estudios de caso, los cuales expone entre los capítulos 4 y 7. Estos estudios comprenden la investigación de cuatro municipios urbanos durante un periodo de 10

años de observación. Los municipios urbanos elegidos resultan interesantes y productivos para la investigación por sus características sociales, económicas y políticas, mostrando una variedad que deja un panorama amplio de la dinámica de la evolución institucional y resultados diferenciados en la gestión municipal. Los municipios son: Toluca, León, Aguascalientes y San Luis Potosí. Respecto de esto, Cabrero señala que los estudios de caso no son un método que permita probar o validar hipótesis, sino más bien desarrollar nuevas hipótesis y que

> en ese proceso, busca entender mejor un fenómeno complejo de variables múltiples. Se trata, por tanto, de entender relaciones y articulaciones entre variables, "interconexiones" y "convergencias", pero no se intenta establecer causalidades directas y rígidas (Cabrero, 2005, 87).

Las experiencias de cada uno de los municipios resultan relevantes. Al poseer una diversidad en el desarrollo de sus instituciones políticas, su gestión pública y el manejo de sus finanzas locales, estos municipios muestran una variedad para entender distintas maneras en las que se puede favorecer o no la acción pública como elemento que impulse el desarrollo. Como ejemplo de las experiencias que se pueden encontrar en cada municipio, el autor las enmarca en preguntas que se desarrollan a lo largo del texto.

Como un reto metodológico, por tratarse del tema de la acción pública, Cabrero nos ofrece una mezcla amplia de herramientas, marcos teóricos y perspectivas, que forma lo que podríamos visualizar como un estudio híbrido, enriquecido por diversas perspectivas relevantes para analizar el campo de las políticas públicas, los gobiernos locales y la gestión pública. El tema amerita tal atrevimiento, pues en realidad, no resulta una tarea fácil explicar una dinámica compleja de actores a través del tiempo, cuyo propósito es incidir en el cambio institucional. De hecho, ninguna teoría por sí sola ofrecería una explicación integral de la acción pública local vinculada al desarrollo de las municipalidades.

Una de las principales aportaciones de Cabrero es su propuesta de articular la concepción de la acción pública como un proceso dinámico, de cuya evolución da cuenta a través de diversas variables fácilmente identificables en la gestión local. La propuesta metodológica innovadora articula una concepción dinámica de la gestión que influye en el desarrollo local mediante la generación de fuerzas endógenas derivadas de diversos factores políticos, económicos y sociales que convergen en un momento determinado y pueden, potencialmente, generar el desarrollo de la localidad en su conjunto.

Al poner atención sobre un proceso dinámico, Cabrero sintetiza y explica la evolución institucional del cambio político, para, de esta manera, denotar la importancia de la transformación en el papel de los actores que afectan los modelos de gestión y construyen una dinámica local distinta.

En uno de los últimos capítulos, el autor esquematiza las evoluciones institucionales en su dimensión de arreglos sociales. Las características de cada tipo de arreglo quedan relacionadas por la etapa en la que se encuentran los municipios, es decir, el paradigma predominante mediante el cual establecen sus arreglos con los demás actores sociales. De esta manera, se evidencian las formas en las que el cambio institucional se puede dar y la lógica en la que los diversos actores pueden responder a las reglas establecidas para favorecer o no la acción pública local. Éste es sólo un ejemplo de la importante información que desarrolla Cabrero para cada uno de los municipios urbanos en cuestión. Con un amplio análisis dividido en materia administrativa, finanzas públicas y desarrollo político, en el capítulo 9 analiza las convergencias y divergencias de la acción pública municipal en cada caso, elaborando algunas comparaciones útiles en el desarrollo político y los alcances de autonomía en la gestión de recursos, por citar un ejemplo.

De manera sintética, el autor de *Acción pública y desarrollo local* expone algunas de las enseñanzas de su investigación, proporcionando elementos para una nueva forma de análisis del desarrollo local a los ojos de un proceso dinámico y de reivindicación de lo público.

- La acción pública permite integrar dos componentes de la acción colectiva: la acción gubernamental y la acción de los grupos sociales.
- El modelo de análisis de políticas y de la teoría de la gobernanza, a través de sus conceptos de redes y del aprendizaje de políticas en una evolución estable, constituye itinerarios idóneos para entender la acción pública.
- La teoría de la organización y el nuevo institucionalismo sociológico se presentan como elementos fundamentales para abordar la racionalidad de la evolución de la acción pública a través de su análisis del cambio institucional y organizacional, a fin de ubicarlos así en realidades concretas.
- El estudio de la acción pública en el espacio local nos permite ubicar las distintas fuerzas que impulsan el desarrollo, sean estas endógenas o exógenas, y observar sus niveles de influencia.
- Existe una amplia literatura en materia de desarrollo urbano que, en muchos casos, no se encuentra articulada en los temas de sus hallazgos, por lo que no hay

una línea dominante de interpretación.

• La gestión estratégica de las ciudades puede convertirse en una herramienta útil para el desarrollo urbano.

La conformación de esta investigación constituye un esfuerzo por relacionar diversas variables de manera metodológicamente coherente; es muestra condensada de una investigación de más de 10 años que permite visualizar de modo armónico actores e instituciones en el proceso de conformación de resultados.

En este sentido, a diferencia de muchos estudios de gestión pública que *retratan* problemáticas y actores en una situación determinada, el estudio de Cabrero vendría siendo toda una "película", donde es posible observar a los actores en su movimiento y evolución (secuencia), articulando sus intereses y adecuando las diversas capacidades institucionales para generar resultados eficaces y observar sus movimientos dinámicos en el tiempo, así como establecer los diversos elementos que configuran el espacio público en el que se desenvuelven y sobre el cual pretenden generar acciones relevantes. Sin duda, el libro *Acción pública y desarrollo local* se convertirá en una referencia obligada de los estudios de gestión pública local, gracias a sus importantes aportaciones metodológicas, así como por la innovadora visión en la que se articulan la gestión de lo público, el cambio institucional, el desarrollo local y la participación de los actores de la sociedad civil.

.....

Legalizando la ciudad: asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana, de Tito Alegría y Gerardo Ordóñez (Baja California, El Colegio de la Frontera Norte, 2005, 170 p.)

Matías Durán Quintanar

El tema de la irregularidad en la tenencia de la tierra urbana es un fenómeno que caracteriza a los países latinoamericanos. Las causas que le dan origen tienen que ver con factores económicos, sociales, políticos y jurídicos. En México, estos factores han influido de manera diferente en la ambigüedad sobre los derechos de propiedad de la tierra. Sin embargo, es posible observar que la irregularidad se ha asociado a la expansión de la urbanización que se dio en las ciudades virreinales consolidadas hace tres o cuatro siglos.

Legalizando la ciudad: asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana presenta características muy particulares del tema: aceleradas tasas de crecimiento geográfico y poblacional de la ciudad; la creciente necesidad de suelo y vivienda y el crecimiento económico, influido en gran medida por el hecho de tratarse de