

# Reseñas

.....  
*Acción pública y desarrollo local*,  
por Enrique Cabrero Mendoza,  
Mexico, Fondo de Cultura  
Económica, 2005, 447 pp.

Caroline Beer,  
University of Vermont

*Acción pública y desarrollo local*, de Enrique Cabrero Mendoza, ofrece una buena interpretación de las causas de un gobierno municipal exitoso, así como abundante información sobre cuatro gobiernos municipales en México durante la década de 1990. Este libro está fundamentado en una buena investigación y trata sobre la acción pública: la interacción entre el Estado y la sociedad en los municipios urbanos. Su principal argumento es que la descentralización desde arriba no es suficiente para promover el desarrollo local. Se necesita una compleja interacción de movimientos sociales, intereses empresariales y gobiernos locales para construir la acción pública e institucionalizar el gobierno democrático.

Cabrero Mendoza se enfoca en el ámbito local y analiza los cimientos del comportamiento político a nivel micro para trascender lo que él considera el dominio de las teorías estructurales en el estudio de la política latinoamericana. Puesto que en la década de 1980 en América Latina la democratización se extendía al mismo tiempo que el neoliberalismo y la globalización, enormes problemas como la pobreza, la tenencia de la tierra y los derechos de los indígenas provocaron una falla de gobernabilidad en la región. Cabrero Mendoza espera arrojar luz sobre la administración pública local para promover el desarrollo local e institucionalizar los avances democráticos.

El libro examina la política urbana, la administración municipal y la agenda de las políticas públicas en Toluca, León, Aguascalientes y San Luis Potosí de 1988 a 1999; habla sobre la administración municipal y expone cuáles son los recursos financieros y humanos de cada caso. El estudio presenta datos del INEGI sobre ingreso, gasto e inversión municipal, y el autor usa estos da-

tos para medir la capacidad y la dependencia financiera de cada municipio. El capítulo empírico también presenta información sobre el número de empleados en cada administración, así como su grado educativo y experiencia. Tal vez el dato más impresionante sea el análisis de la agenda de las políticas públicas, ya que se revisan todas las actas de cabildo de cada municipio a lo largo de un periodo de diez años. ¿Cuál es el más dependiente? Las finanzas estatales de San Luis Potosí son las que dependen más de las participaciones federales. León es el más independiente. El conjunto de datos incluye 1 251 actas que abordan 5 992 asuntos. Dicho en pocas palabras: ¿cuál es el hallazgo central de esta investigación? La conclusión es que la acción pública debe surgir en el ámbito local y no imponerse desde arriba.

Toluca se presenta como un ejemplo de inercia y continuidad en la acción pública, moldeada por su cercanía con el Distrito Federal y por el importante papel que han desempeñado los políticos locales en la política nacional. Durante la década estudiada, el gobierno municipal fue estable y priista, y el conflicto social estuvo en buena parte ausente debido a que las formas tradicionales de corporativismo y clientelismo seguían funcionando. La inercia de la política de Toluca tuvo algunos inconvenientes, principalmente la falta de innovación, pues los líderes de la ciudad mantuvieron las formas tradi-

cionales de administración pública y las formas corporativistas tradicionales de participación ciudadana; sin embargo, la estabilidad política producida por el dominio tradicional del PRI permitió tener finanzas estables y una buena administración.

León es un ejemplo de innovación: tuvo gobiernos del PAN durante todo el periodo estudiado; la cultura política local es religiosa, empresarial y está dominada por organizaciones industriales poderosas, mientras que los sindicatos son relativamente débiles. Hay mayor participación de actores no gubernamentales en la administración municipal y, en consecuencia, la ciudad ha sido dinámica, innovadora y eficiente; por ejemplo, se han implementado estrategias del sector privado para mejorar la satisfacción de los ciudadanos, la adquisición del control sobre el impuesto predial y el establecimiento de nuevas formas de participación ciudadana, como el “miércoles ciudadano”. La agenda de las políticas públicas se expandió y el gobierno abordó más asuntos que antes, lo que abrió nuevas oportunidades de desarrollo. De los cuatro casos analizados, León fue el único en el que se institucionalizó la nueva acción pública local.

Aguascalientes es un ejemplo de cambio con estabilidad: se trata de una ciudad conservadora, populista y asistencialista. Los principales actores son la Iglesia, el gobierno y los empresarios; los sindicatos son débiles, lo que

contribuye a atraer inversión extranjera. La política local estaba subordinada a la política estatal, pero en 1995 el PAN ganó las elecciones municipales; a pesar de la alternancia del partido en el poder, hubo calma social y continuidad.

En contraste con Aguascalientes, San Luis Potosí es un caso de cambio con ruptura. En San Luis Potosí dominaban los caciques y había polarización social, conflicto político y mala planeación urbana. Existía una alternancia constante en los poderes *de facto*, que provocaba un conflicto permanente y que los proyectos públicos nunca se concluyeran.

Para tratar de explicar las diferencias entre estos cuatro casos, Cabrero Mendoza señala unas cuantas variables clave: estabilidad política, estructura de clase, influencia del sector privado y la relación con las autoridades estatales y federales. La estabilidad política en Toluca y León durante la década en cuestión hizo que esos municipios tuvieran buenas situaciones financieras, mientras que el cambio de partido en Aguascalientes y San Luis Potosí dificultó la estabilidad financiera. San Luis es una ciudad con una estructura de clases muy estratificada, donde la desigualdad social, combinada con la alternancia, contribuyó a la incapacidad para institucionalizar una nueva acción pública. En cambio, Aguascalientes y León son ciudades pujantes con una jerarquía social me-

nos rígida que genera menos conflictos. La relación entre el Estado y las autoridades locales también parece importante: en Aguascalientes y Toluca, las autoridades locales tenían una relación más estrecha con los gobiernos estatal y federal; en San Luis Potosí había conflicto y León era más independiente de las autoridades estatales. En Aguascalientes y León, la reforma administrativa estuvo influida por el sector privado, lo que permitió las innovaciones. Toluca permaneció sin cambios.

Las lecciones que se extraen de esta investigación apoyan algunas reformas institucionales importantes. Cabrero Mendoza afirma que los gobiernos municipales generarían más desarrollo local si gozaran de períodos de gobierno más prolongados, tuvieran mejores oportunidades para influir en la legislación municipal, contaran con funcionarios públicos profesionales y estables y elecciones directas de los miembros del cabildo, en lugar de la elección por listas de los partidos. Además, los grupos sociales y empresariales, las organizaciones no gubernamentales y los partidos políticos podrían ayudar a la creación de un gobierno municipal más fuerte si se enfocaran en el ámbito local y no en el estatal o federal. El desarrollo municipal significativo debe originarse en las localidades y no puede ser impuesto desde arriba.

Cabrero Mendoza insiste en que no trata de elaborar un marco teórico ba-

sado en un sistema de variables causales y rígidas; más bien, el libro ofrece un amplio panorama de las complejas influencias que enfrentan los gobiernos municipales mediante intrincadas y detalladas descripciones de los cuatro casos. En consecuencia, el lector obtiene gran cantidad de datos a partir del análisis; sin embargo, parte del trabajo de un investigador es encontrar maneras de simplificar las realidades complejas para que otros observadores puedan enfocarse en los aspectos importantes. Un marco teórico menos profuso ayudaría al lector a seguir los razonamientos principales y permitiría que se captara el mensaje con mayor facilidad.

Es decepcionante que la investigación abarque únicamente hasta finales de la década de 1990. Una versión actualizada sería muy bien acogida, sobre todo en vista de la elección de Vicente Fox en 2000. Dado que el autor pone énfasis en la importancia de los estudios longitudinales, en realidad desperdició la oportunidad de ver cómo un cambio en el gobierno nacional afecta los sistemas de gobierno locales. Con más tiempo para estabilizarse, ¿comienza el gobierno panista de Aguascalientes a disfrutar algunos de los éxitos de León? ¿Acaso Toluca sigue el camino de San Luis Potosí después de que el PAN ganó en 2000? ¿No ha disminuido el conflicto en San Luis Potosí? Además, para darle cuerpo al concepto de “acción pública”, debe prestarse atención al papel de la

sociedad; el libro se enfoca principalmente en la acción del gobierno y relativamente poco en los actores sociales.

Pese a estas debilidades, *Acción pública y desarrollo local* es un excelente libro y una fuente valiosa, no sólo para los estudiosos de la política local en México, sino también para los interesados en la administración pública y la democratización en América Latina. La abundante información da fe de la meticulosa investigación que se llevó a cabo para producir este análisis. Seguramente se convertirá en un estándar que otros trabajos se esforzarán por alcanzar.

.....

*Las élites del poder político en México*,  
por Roderic Ai Camp, México,  
Siglo XXI Editores, 2006, 360 pp.

María del Carmen Pardo  
El Colegio de México

Sin duda es un acierto de Siglo XXI Editores publicar en español el libro *Las élites del poder político en México* de Roderic Ai Camp, cuya primera edición en inglés apareció en 2002. Es un texto que se ha convertido muy rápido en una referencia obligada para conocer de manera detallada quiénes son los grupos de élite en México, cómo se integran, qué intereses representan, quiénes aparecen como sus líderes, cómo se relacionan, qué papel desem-