

Reseñas

Alzate Zuluaga, Mary Luz y Gerardo Romo Morales (2015), *Agendas de gobierno local en plural: Formal, percibida y real; dos casos de estudio en México y Colombia*, México, Universidad de Guadalajara/Universidad Nacional de Colombia, 190p.

Por Pablo Emilio Angarita Cañas, profesor titular en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia

En las ciencias sociales y en la politología han sido muy seductores los intentos por realizar estudios comparados que pueden ser de suma utilidad, aunque no siempre resulta fácil alcanzar satisfactoriamente su cometido. Como dice Sartori, comparamos cosas que pertenecen al mismo género, especie, subespecie, y así sucesivamente, pero lo que legitima la comparación es la identidad de clase en donde podemos encontrar similaridad o disimilaridades (Sartori, 2004). Por ello, para lograr que la comparación responda a la rigurosidad que exigen las ciencias sociales, se deben definir unos criterios o parámetros con base en los cuales se establece el análisis comparativo. Ése es precisamente uno de los grandes aciertos del libro *Agendas de gobierno local en plural*, resultado de una investigación social en la que de manera armónica se combinaron las construcciones teóricas con adecuadas estrategias metodológicas que facilitaron la recolección de copiosa información empírica sobre la cual se edifica el análisis comparativo del municipio de Tonalá en el estado de Jalisco (México) y del municipio de Envigado, en el departamento de Antioquia (Colombia).

Para un lector desprevenido quizá no resulte muy atractivo el título de esta obra, no obstante, éste sintetiza de manera elocuente el contenido del cual se ocupa la publicación. *Agendas*, así en plural, describe y analiza las agendas públicas, usualmente constituidas por tres tipos: la formal, plasmada en políticas públicas, particularmente en los Planes de Desarrollo Municipal; la percibida por los ciudadanos o por los propios funcionarios del gobierno y, en tercer lugar, la real, que es la efectivamente aplicada por los gobernantes.

La obra de la profesora e investigadora colombiana Mary Luz Alzate y del también investigador y docente mexicano Gerardo Romo, resultado de un estudio comparado entre las ciudades de Tonalá y de Envigado, constituye un claro ejemplo de un estudio de caso y una investigación comparada realizados exitosamente, y cuyo objeto de estudio está centrado en la “construcción de la agenda pública” en estos dos municipios. El periodo de estudio corresponde a 2010-2012, para el caso mexicano y al interregno 2008-2011 para el municipio colombiano. Se trata de dos temporalidades no idénticas cronológicamente, pero similares históricamente, pues ambos casos corresponden a periodos de administraciones municipales que funcionan coetáneamente: en Tonalá, el gobierno municipal bajo la presidencia de Juan Antonio Mateos Nuño y en Envigado, su homólogo, el alcalde José Diego Gallo Riaño.

Las publicaciones que contienen resultados de investigaciones comparadas frecuentemente presentan diversas dificultades. Una de ellas es el dilema en que se debaten los investigadores que optan por esta metodología al pretender que en las poblaciones objeto de estudio deban predominar las similitudes pues, si se presentase el caso contrario, hay quienes llegan a pensar que no tendría sentido hacer la comparación, ante la predominancia de las diferencias. Dilema resuelto acertadamente, como se evidencia a lo largo de todo el texto. Una vez resuelta esta incertidumbre, propia de la fase del diseño del proyecto, y ya ejecutada la investigación, la mayor dificultad es cómo presentar los resultados a los lectores de modo que la “publicación del informe final” no se reduzca a exponer dos estudios monográficos por separado, acompañados de un comentario o intento de análisis en el que se resalta lo común y lo diverso entre los dos municipios analizados.

En este trabajo de los profesores Alzate y Romo, llama la atención la manera magistral como logran resolver este *impasse* con el apoyo en una apropiada meto-

dología comparada, la cual puede ser percibida por el lector desde la construcción del estado del arte, la presentación de los contextos de cada uno de los municipios analizados y la contrastación de los datos empíricos obtenidos en el trabajo de campo mediante el uso de fuentes documentales (textos oficiales y prensa escrita), así como entrevistas a funcionarios y a ciudadanos clave de cada una de las localidades.

El cuadro socioeconómico y político que devela el contexto, le deja suficientemente claro al lector las diferencias específicas y los aspectos comunes existentes entre la ciudad de Tonalá y la de Envigado. En cuanto a la población, para la época en que se realizó la investigación, la ciudad mexicana contaba con un total de 478 689 habitantes y una tasa de crecimiento medio anual de 3.5 por ciento; mientras que en Envigado habitaban 202 354 personas. Estos datos poblacionales son complementados con una detallada información en la cual se discrimina la composición por género y edades, al tiempo que muestra la cantidad de hogares que componen cada uno de los dos municipios. Igualmente, se ofrecen datos referidos al desarrollo socioeconómico y a la estratificación social predominante en cada uno de ellos. Tonalá es de “poca actividad industrial y costumbres tradicionales o campiranas”, a diferencia de Envigado, que cuenta con un mayor nivel económico, población de estratos 4 y 5 en promedio, con importantes actividades comerciales o industriales desarrolladas en su interior y con familias de vida cotidiana urbana y moderna.

El libro compara las prácticas sociales representativas y las formas de cultura política que se dan en cada uno de estos dos municipios. Se destacan los antecedentes de la organización social y política de Tonalá, que “tiene muchas características de vida rural, las cuales definen sus formas institucionales, sociales y políticas”. Históricamente ha predominado el gremio de los artesanos alfareros con gran capacidad de gestión, no sólo con relación a la creación artística y cultural, sino también con la resolución de problemáticas relacionadas con su quehacer de artesanos, lo cual ha generado sinergias y formas de ordenación en su actividad económica y ha redundado también en la vida política y administrativa del territorio local. Esta situación —afirman los autores— ha incidido en un importante grado de empoderamiento de los gremios artesanales en el desarrollo social, cultural y político del municipio de Tonalá en las últimas décadas y se

ha visto traducido en la ocupación de relevantes espacios en la vida política del municipio.

Envigado es un municipio enmarcado en una zona industrial con niveles de desarrollo relativamente altos y en donde el imaginario identitario está relacionando social y políticamente con la ley, al tiempo que existe un “empoderamiento de grupos significativos que lindan o transgreden lo socialmente aceptado como correcto”. Tuvo una problemática relacionada con el narcotráfico que le dio un protagonismo nacional especialmente en la década de 1980, con las actividades desplegadas por el cártel liderado por Pablo Escobar Gaviria, quien estableció vínculos políticos con el Partido Liberal que ha gobernado esta ciudad durante varias décadas, y con el accionar de grupos paramilitares de extrema derecha que operaron en el departamento de Antioquia y se extendieron a buena parte del territorio nacional.

Además de contrastar las particularidades contextuales de Tonalá y Envigado, el libro *Agendas de gobierno local en plural* dedica un importante capítulo a exponer el estado del arte sobre el tema de las agendas públicas, para lo cual precisa su relación con denominaciones afines, como agenda de poder, agenda de gobierno, agenda formal, agenda pública, política y gubernamental. El recorrido teórico por las diferentes conceptualizaciones de las agendas conlleva un análisis de las diversas apuestas metodológicas que implican la construcción y puesta en práctica de una agenda pública, lo cual constituye un importante valor agregado de esta obra, de utilidad para estudiantes e investigadores que con frecuencia requieren un modelo práctico de elaboración de un estado del arte que, además está centrado en un estudio de caso y con una metodología de análisis comparado, como ya expresé.

Otro capítulo de esta publicación está dedicado a analizar el proceso de “construcción fáctica de agenda” en los dos municipios objeto de estudio. Es en este apartado de la obra en donde se pone a prueba la alta calidad del diseño y puesta en marcha de la investigación, con sus bases teóricas y epistemológicas, que sumadas a las estrategias metodológicas aplicadas a las agendas públicas de estos municipios, logra producir sus mayores rendimientos y expresar unos resultados empíricos y analíticos bien logrados. Con fuentes de información basadas en entrevistas a funcionarios públicos, a líderes sociales y a ciudadanos representativos,

además de los registros publicados en la prensa escrita, que para el caso de México se toma el periódico *El Informador*, del estado de Jalisco, y para envigado *El Colombiano*, del departamento de Antioquia. La información captada de la prensa es sistematizada cuantitativa y cualitativamente y con ella los investigadores tejen un análisis que le facilita al lector hacerse una idea completa de los distintos actores que intervienen en la configuración de las agendas públicas, su *modus operandi*, y de ahí poder establecer las similitudes y las diferencias entre los tres tipos de agendas que desde el título de la obra los autores quieren comparar y analizar: *formal, percibida y real*. Tipología que a su vez es interpretada desde lo que los autores denominan “visiones de la agenda” que, según el texto, son la burocrática racional, la política (que incluye la acción colectiva y la de lobby) y la perspectiva crítica en la que se encuentran la “racionalidad limitada” y el “análisis estratégico”. Una acertada ayuda didáctica de la que se valen los profesores Alzate y Romo para ir sistematizando su análisis comparado es la información que a lo largo de su obra dejan condensadas en 20 tablas y ocho gráficas.

Uno de los temas que en el campo normativo y en el político práctico se discute en el mundo occidental, particularmente en América Latina, es el referido a la participación ciudadana, realidad que la politología actual ha formalizado bajo la categoría de la gobernanza, de la cual los autores dan buena cuenta en este libro, ofreciendo una lectura crítica de ésta, dadas las virtudes y limitaciones que la gobernanza tiene para el análisis, especialmente desde la teoría y la práctica de la acción colectiva. Es éste otro de los aportes contenidos en esta obra, pues al hacer un sintético recuento de los principales debates teóricos contemporáneos en torno a la gobernanza, reivindican la “justicia cognitiva y de ocupación del pensamiento por las experiencias que pudieran configurar alternativas en el manejo de lo público”. De ahí, su conclusión y llamamiento a “analizar lo gubernamental desde un marco de acción particular, como pudiera ser su concepción contextualizada en prácticas locales que no sean cercanas, conocidas, ensayadas, será darles el posicionamiento cognitivo y teórico que requieren, pero para esto es inevitable un examen riguroso, detallado y pausado de lo existente en nuestras realidades latinoamericanas”.

Considero que esta obra, si bien está centrada en el estudio de un solo municipio de México, ofrece pistas clave para entender las estructuras y relaciones po-

líticas mexicanas, durante largas décadas configuradas sobre unas asimétricas bases sociales, económicas y culturales; asimismo, abre valiosas rutas para comprender algunos de los fenómenos contemporáneos de la política y de la violencia, vividos en muchos lugares de México. Guardando las proporciones, afirmación similar cabría hacer para el caso colombiano, cuya realidad cultural y social revela una paradójica mezcla de culto a la legalidad, combinado con formas exacerbadas de violencia. En ambos municipios objeto de estudio se promueve una participación ciudadana que conduce a legitimar el *statu quo*, aun en contra de sus propios intereses históricos, dado que “no son los ciudadanos los que ocupan el lugar principal a la hora de colgar temas y demandas en la agenda de gobierno” (Alzate y Romo, 2015, 114).

Este libro reúne todas las condiciones necesarias para servir de apoyo didáctico a docentes y dicentes de estudios políticos y otras disciplinas sociales, así como para investigadores, quienes encontrarán aquí un ejemplo práctico de cómo elaborar un estado del arte que le dé sentido a una buena búsqueda bibliográfica en torno a un objeto específico de investigación. Otro valor agregado de este trabajo es su utilidad como modelo de examen de políticas públicas específicas, desde una perspectiva crítica. La obra, organizada en una introducción, seis apartados a manera de capítulos y un anexo, muestra cómo se configura una fundamentación teórica, concretada en categorías operacionales, en las que se debe apoyar una investigación que pretenda organizar e interpretar los datos recolectados, siguiendo una estrategia metodológica aplicada a un estudio de caso y a un análisis comparado entre dos municipios (Tonalá y Envigado), de dos países diferentes. ☐

Referencias bibliográficas

- Sartori, Giovanni (2004) *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica. 336p.