

DOI: <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2006.2.251>

RESEÑA

LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL: LECCIONES PARA SU ESTUDIO.

ENRIQUE CABRERO, *ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO LOCAL*,  
MÉXICO, FCE, 2005

Federico Morales Barragán PROIMMSE-IIA-UNAM

El estudio de Cabrero acerca de la evolución de la acción pública en cuatro municipios mexicanos contribuye al debate acerca de los factores que inciden en la construcción del desarrollo local en México. Desde un principio el autor anticipa el resultado principal de la investigación:

La capacidad de actores e instituciones gubernamentales y sociales para hacer converger sus esfuerzos en un momento determinado es el combustible esencial para echar a andar un motor endógeno y sostenido de desarrollo económico y social. En este estudio, ni la riqueza acumulada en los espacios urbanos, ni la estructura del poder político, ni la tradición de capital social parecen ser factores decisivos por sí mismos, como se tiende a afirmar; indudablemente influyen, pero al parecer lo determinante son los arreglos institucionales y las regulaciones cruzadas que construyen los actores diversos a través del tiempo y de las coyunturas (Cabrero 2005: 16).

En correspondencia con esta proposición, Cabrero afirma:

Los estudios de caso así lo confirman: sin una *convergencia* de las configuraciones [de actores gubernamentales y no gubernamentales], tanto en su ritmo de evolución como en sus intereses internos, no parece posible arrancar un proyecto endógenamente construido de desarrollo local (Cabrero 2005: 356, itálicas en el original).

Estas opiniones son fruto de un recorrido que abarca: la construcción de una aproximación analítica centrada en la categoría acción pública; la presentación del entorno general donde se desarrolla la acción pública urbana en México; el análisis de la evolución de la acción pública en cuatro municipios urbanos de México: Toluca, León, Aguascalientes y San Luis Potosí; y, finalmente, una interpretación teórica de la evidencia proporcionada por el análisis de los casos estudiados.

A continuación se cita argumentos presentes en el libro de Cabrero que revelan su utilidad para estudiar la dinámica social que condiciona la construcción del desarrollo local en México.

En los últimos años en América Latina se ha construido un cierto consenso respecto a la definición del desarrollo local: se entiende por éste al proceso de concertación entre actores vinculados a un territorio determinado que se orienta a mejorar, de manera creciente y sistemática, la calidad de vida de su población (Enríquez 2006). Ante esta definición destaca la importancia de la proposición que probablemente sintetice mejor la orientación analítica del libro *Acción pública y desarrollo local*: “[...] siguiendo a Durand, el análisis de la acción pública permite entender con mayor claridad dos componentes: qué actores participan en la construcción de la acción y cuál es la lógica de articulación y regulación entre estos actores para generar una acción eficaz.” (Cabrero 2005:356).

Antes de continuar es necesario precisar el significado que Cabrero otorga al término configuración: “*Una configuración [...] es el acomodo de los actores o coaliciones que participan en la acción pública local y de los sistemas de regulación que rigen la relación entre ellos*” (Cabrero 2005:89, itálicas en el original).

La categoría acción pública se revela como una herramienta para explorar tanto las intenciones de los actores (gubernamentales y no gubernamentales) como las condiciones en las que éstos se desenvuelven. Más aun, el uso de esta categoría ayuda a caracterizar la evolución de las configuraciones gubernamental y no gubernamental y las interacciones entre ambas. La atención se dirige así a explorar las condiciones particulares que favorecen o inhiben la construcción del desarrollo en espacios sociales determinados; se trata pues de explicar la dinámica de la acción pública localizada, en este caso en municipios urbanos de México.

El valor de la aproximación analítica adoptada por Cabrero merece resaltarse, pues se aleja de la posición, frecuente en algunas reflexiones acerca del desarrollo local, cuya lógica de análisis se expresa en términos de la brecha entre unas condiciones institucionales ideales y la institucionalidad vigente en una localidad. Para este último enfoque, se construye el desarrollo local mediante un hipotético único-mejor camino institucional que se basa en un uso descontextualizado de categorías provenientes del neoinstitucionalismo económico; esto es, se omite el estudio de la forma en que las instituciones vigentes en una localidad particular

restringen las acciones sociales y moldean las aspiraciones de las personas. Una muestra de esta orientación puede ser apreciada en la cita siguiente tomada de un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal):

La nueva institucionalidad supone un marco estable de relaciones económicas para aumentar la eficiencia y reducir la incertidumbre. Requiere abrir espacios de concertación y la construcción de consensos mediante la participación de los productores y otros agentes sociales, con el reconocimiento de sus derechos y responsabilidades en el diseño de políticas. Exige, asimismo, la definición clara y la garantía de los derechos de propiedad, con marcos regulatorios adecuados, como base para el arreglo de contratos entre agentes productivos, la disminución de los costos de transacción y el acceso a recursos públicos (Cepal 1999: 70).

Por el contrario, la estrategia propuesta por Cabrero para estudiar la evolución de la acción pública en cuatro municipios mexicanos no postula una institucionalidad ideal que deba adoptarse en cualquier circunstancia; se orienta más a identificar procesos que explican los encuentros y desencuentros entre los actores gubernamentales y no gubernamentales presentes en esos territorios; procesos que inclusive son caracterizados y hacen posible construir trayectorias estilizadas de la acción pública:

[...] por el lado de la configuración gubernamental, un arreglo institucional bajo control vertical [...] presenta un acomodo armónico con un tipo de arreglo social orientado a la falta de cooperación por el lado de la configuración no gubernamental [...] Esta combinación de arreglos va a producir un tipo de situación que podríamos denominar *acción pública de baja intensidad*; se trata de una convergencia en estancamiento, la cual provocará el inmovilismo social y la pasividad, así como falta de estímulos a la innovación por el lado gubernamental [...]

De la misma manera, un arreglo por el lado de la configuración gubernamental orientado a la innovación y un arreglo por el lado de los actores no gubernamentales orientado a la movilización social [...] genera proyectos locales que pueden aglutinar intenciones y compromisos temporales detonadores de un motor endógeno. Se trata pues de una situación de *acción pública de intensidad media* [...]

Por último, un arreglo orientado a la transformación gubernamental combinado con un arreglo de fuerte propensión a la cooperación por el lado de la configuración no gubernamental generará lo que podríamos llamar una *acción pública de alta intensidad*, es decir, una convergencia en ‘coevolución’, la cual facilitará una acción pública de fuerte componente endógeno (Cabrero 2005:369-36, itálicas en el original).

Cabrero no elude la pregunta que implica su estrategia de análisis: ¿cómo favorecer la convergencia entre las configuraciones gubernamentales y no gubernamentales de un municipio?

La respuesta merece considerar dos aspectos presentes en el libro; el primero resalta el valor de la categoría acción pública para interpretar mejor una realidad local y regional en plena mutación:

El cambio fundamental se debe a un desplazamiento del modelo productor de bienes y servicios, el cual constituía el principal reto de gobiernos regionales y locales hace algunos años, por un modelo de acción pública más amplia orientada al desarrollo integral de un territorio determinado. Se trata de gobiernos que abandonan paulatinamente su concentración en la producción de bienes y servicios para concentrarse cada vez más en la 'producción de la acción pública', es decir, en la institucionalización de la acción colectiva con el fin de integrar, ordenar y dar coherencia al conjunto[...] El desafío entonces es generar un marco institucional para construir un nuevo contexto de la acción pública local, un espacio institucionalizado de intercambio y generación de acuerdos y consensos. (Cabrero 2005:43).

El segundo ubica ámbitos de incidencia de un gobierno local, en este caso municipal, para construir las convergencias que exige el desarrollo local. El primero se refiere a la innovación gubernamental como palanca de activación de la acción pública: “Indudablemente la innovación gubernamental [...] puede detonar un cambio más amplio que al multiplicarse logre movilizar la posición de los actores no gubernamentales, los cuales en este reacomodo podrán buscar nuevos arreglos institucionales.” (Cabrero 2005:378).

El siguiente ámbito se refiere a una gestión orientada estratégicamente, “[la cual] permite al gobierno local no sólo articular cohesivamente las acciones adaptativas o innovadoras en su interior, sino también reposicionarse en su intersección con el contexto y funcionar así como ‘conector’ para articular la dinámica de la configuración gubernamental con la de la configuración no gubernamental.” (Cabrero 2005:385).

Por último se ubica otro espacio en la construcción de puntos de encuentro entre las configuraciones gubernamental y no gubernamental, los cuales pueden devenir en redes de cooperación conocidas como redes de política (grupos de actores que cooperan de manera

más o menos estable y comparten ciertos intereses), las cuales se convierten en “mecanismos de pilotaje” de la acción pública.

Los resultados de la investigación de Cabrero muestran la utilidad de la categoría acción pública para estudiar la dinámica social de los municipios mexicanos, no sólo los urbanos, así como los desafíos específicos que éstos enfrentan para construir su desarrollo. Al mismo tiempo, revelan el sentido de impulsar acciones de desarrollo desde el ámbito municipal y el papel que juegan los gobiernos municipales en esta tarea. Lo anterior no significa que se ignore aspectos que inciden negativamente en la construcción de la convergencia necesaria y señalada reiteradamente de las configuraciones gubernamental y no gubernamental. Cabrero comenta puntualmente algunos de estos aspectos en la parte final del libro; sin embargo, conviene insistir:

[la] construcción de un “motor endógeno” de desarrollo parecería, efectivamente, ser el elemento más importante para armonizar el proceso contextual de modernización económica con las potencialidades locales; esto permitiría mitigar, en cierta medida, los efectos nocivos del crecimiento económico impuesto “desde fuera”. Incluso más allá del proyecto económico local la configuración de una “acción pública endógena” parecería ser la salida posible al creciente proceso de desarticulación social y de ingobernabilidad que viven en cierta medida los espacios urbanos (Cabrero 2005:83).

### Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (1999), *Centroamérica: Cambio institucional y desarrollo organizativo de las pequeñas unidades de producción rural*, LC/MEX/L.406, octubre, México, Cepal.
- Enríquez, Alberto (2006), “Desarrollo local y descentralización del Estado, retos y perspectivas en Centroamérica. Una agenda de discusión”, *Pueblos y fronteras digital* número 1, PROIMMSE-IIA-UNAM, (<http://www.pueblosyfronteras.unam.mx>).