

Gustavo Garza Villarreal, *La gestión municipal en el Área Metropolitana de Monterrey 1989-1994*, México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1998

Enrique Cabrero Mendoza*

Este libro fortalece una colección de estudios sobre gestión municipal y gobiernos locales en México que desde hace algunos años se realizan en este país. Una buena parte de los mencionados trabajos se han desarrollado con el auspicio de la Fundación Ford en colaboración con diversas instituciones académicas (IIS-UNAM, CIDE, Colmex, Colef, Cese, U. de G., ITESO, CIDAC, entre otras). Muchos de estos trabajos han sido igualmente editados por Miguel Ángel Porrúa como parte de la Colección de Ciencias Sociales dirigida por Humberto Muñoz García. La contribución de este esfuerzo está a la vista. Antes, estudiar los municipios mexicanos era un tema exótico de investigación, ahora es una de las corrientes más frescas y sugerentes en el ámbito de las ciencias sociales en México.

Hace todavía cinco años era común mencionar en foros de discusión y reuniones diversas, la ausencia de estudios sistemáticos sobre la nueva realidad de los gobiernos municipales del país. Afortunadamente en la actualidad quienes nos preocupamos por este tipo de temas, ya sea desde una perspectiva de investigación, capacitación o de interés profesional (funcionarios y gobernantes municipales), podemos referirnos a una decena de trabajos recientes que indudablemente han ampliado nuestra comprensión de los problemas, dilemas y oportunidades de este nivel de gobierno. Esto claro, sin mencionar colecciones de manuales, materiales pedagógicos, relatorías de foros, modelos de simulación, sistemas de información y encuestas y censos municipales.

Particularmente refiriéndonos a los trabajos de investigación, se podría decir que a los estudios sobre el municipio les ha pasado lo que a la realidad municipal: del olvido y el abandono se están posicionando en zonas cruciales del debate, en uno de los puntos más sensibles de la transición, en las rutas estratégicas para la reconstrucción. Los municipios pueden, en parte, reconstruir la vida nacional y, de la misma manera, los estudios municipales pueden, en parte, recons-

* Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

truir los estudios aplicados en torno a la gobernabilidad y la nueva gestión pública, temas poco visitados y muy poco aprehendidos por las ciencias sociales en nuestro país.

Entre este conjunto de estudios recientes sobre el municipio mexicano, se podrían distinguir al menos tres diferentes perspectivas de análisis. Si bien todos tienen en común el llevar a cabo investigación empírica y una vocación por acercarse a la realidad municipal, en un extremo algunos de ellos pretenden fundamentalmente mostrar la nueva realidad municipal nacional, esto desde una perspectiva panorámica –en ocasiones a partir de algunos estudios de caso o a partir del análisis de datos agregados– y derivar de ello reflexiones sobre la nueva dinámica en este espacio de gobierno y de vida social. Un claro ejemplo de ello es el muy interesante trabajo de Mauricio Merino (1994), aunque igualmente podríamos citar los estudios de la encuesta municipal realizados por Rodolfo García del Castillo (1993), o algunos de los trabajos de Alberto Díaz Cayeros (1995).

Otros estudios se han situado en un punto intermedio entre el valor de los casos estudiados, es decir entre el valor intrínseco de éstos (el valor propio que estas experiencias en sí mismas generan), y la reflexión macro del municipio en el nivel nacional. Aquí podríamos citar los trabajos sobre gobiernos de ciudades de Alicia Ziccardi (1995), los de municipios fronterizos del norte del país de Tonatiuh Guillén (1996) o los de innovación en la gestión y los análisis de haciendas municipales de Enrique Cabrero (1995 y 1996). Este tipo de trabajos se sitúan entre la preocupación por profundizar las experiencias estudiadas y la preocupación por entender mejor el entorno general nacional del municipio, jugando siempre entre lo particular y lo general. Cabe mencionar que hay también en este tipo de trabajos una preocupación por avanzar en la construcción teórica y conceptual en este campo de estudio.

El trabajo de Gustavo Garza se ubica en el otro extremo. Al igual que otros estudios (Ziccardi, 1998; Ramírez, 1998), la preocupación es estudiar un grupo de municipios (en este caso tres que forman parte de una zona metropolitana) con el objeto de entender sobre todo esos casos estudiados. No quiero con esto decir que el trabajo referido no plantee preocupaciones de índole nacional o incluso internacional, a lo que me refiero es que la pregunta fundamental del texto es el desarrollo de la Zona Metropolitana de Monterrey a lo largo de seis años, sus problemas, sus experiencias y sus posibles soluciones. Los casos son claramente el objeto mismo del estudio y no una vía de

conocimiento de la generalidad nacional. No se trata de una limitación, se trata de una opción de investigación, de un método de trabajo. Parecería necesario también el desarrollo de este tipo de estudios para entender poco a poco los territorios nacionales desde la perspectiva de las nuevas tendencias municipales e incluso, como es el caso, desde la perspectiva metropolitana.

Todas las perspectivas de estudio referidas tienen ventajas y desventajas. El análisis panorámico con referencias diversamente seleccionadas o con datos agregados, contribuye al conocimiento del bosque, aunque poco aporta sobre el conocimiento de los árboles. Los estudios intermedios nos muestran tipos de árboles, los describen y los analizan, buscando con este proceso entender mejor el bosque, algunas de sus características y partes de su naturaleza, si bien esto permite cambiar los focos de observación, también limita la concentración en ambos niveles. Finalmente el análisis casuístico del libro en cuestión, permite conocer muy bien y en detalle los árboles, aunque sólo unos cuantos y no necesariamente se tiene una pretensión por ver el bosque.

De esta interpretación se derivan las fortalezas y debilidades del libro que en este espacio comentamos. Si quisiéramos caracterizar este libro de alguna forma deberíamos mencionar dos características: el detalle y la particularidad; cada tema es analizado al máximo detalle y casi siempre por unidades, es decir, cada municipio por separado, aun cuando al final de cada sección se establecen comparaciones la unidad mantiene un lugar preponderante. El trabajo de Gustavo Garza es de un detalle verdaderamente abrumador, las normas jurídicas del estado y de los tres municipios son descritas meticulosamente, los postulados de documentos y planes urbanos apartado por apartado y con referencias a artículos específicos son presentados, los flujos financieros y presupuestales en términos generales y por área de servicio se muestran año por año; mucho más que eso, por ejemplo los kilogramos de basura que desechan diariamente ciudadanos de Monterrey, San Pedro Garza García y Apodaca –entre una gran diversidad de otros indicadores– se analizan escrupulosamente a lo largo del trabajo.

Más allá del extremo al que se llega en el detalle, debo decir que este texto constituye un documento de referencia y compilación de información verdaderamente valioso para cualquier estudioso sobre estos tres municipios. Muestra un trabajo no sólo arduo, yo diría casi monástico por parte del autor. Nadie que no haya estado preocupado por este objeto de estudio durante muchos años podría haber construido un trabajo de este tipo. Es decir, este libro no es resultado de

un proyecto de investigación solamente, es más que eso, es resultado de una vasta experiencia acumulada y de una integración muy amplia de información sobre cada municipio analizado. Se trata por tanto de una contribución importante al estudio municipal.

Existen muy diversos aspectos que generan un interés para ser comentados particularmente, sin embargo por razones de espacio me concentraré en cuatro:

1) En el capítulo II se lleva a cabo un análisis de actas de cabildo. Este tipo de análisis me parece de una gran utilidad dado que las actas de cabildo constituyen la memoria escrita de la gestión municipal. Es cierto que no siempre reflejan la importancia o gravedad de las decisiones que se toman, es decir, las actas son registros “maquillados” de las decisiones del Ayuntamiento, pero aun así son un indicador al menos del tipo de problemas que se discuten y de los cambios en la agenda de políticas públicas en el nivel local. El investigador francés Dominique Lorrain por ejemplo, hace un estudio a partir de las actas de cabildo en un municipio francés, revisando estos documentos durante un siglo. Es impecable el análisis dado que muestra con gran nitidez la evolución de la agenda de gobierno municipal desde los momentos y efectos de la industrialización, los incipientes procesos de urbanización, la creciente tecnificación en la prestación de servicios, las crisis de gobernabilidad, los ritmos económicos, hasta llegar a una compleja agenda de gobierno y gestión metropolitana que caracteriza el municipio en cuestión en la actualidad.

En el caso mexicano no podemos soñar en este tipo de estudios. Rara vez se tiene el archivo organizado de las actas de cabildo, las formas de llenado cambian radicalmente de un trienio a otro, y como se decía, la confiabilidad de la información registrada no es siempre alta. Aun así pienso como el autor que debemos recurrir a esta información documental, por lo que dice, por cómo lo dice, y por lo que no dice. En estudios realizados hace algunos años (Cabrero, 1995) intentamos también esta ruta de investigación y con todas sus limitaciones nos ayudó a entender en buena parte la dinámica de las decisiones gubernamentales en el nivel municipal. Es decir los ritmos y orientaciones generales del *decisionmaking* municipal.

En todo caso en el estudio de Gustavo Garza –a través de dos periodos– se observa una creciente preocupación por la agenda de urbanización y metropolización en los municipios estudiados. También se refleja una creciente apertura a las demandas sociales en la agenda del cabildo, esto sobre todo en el municipio de San Pedro Garza García.

2) Un segundo aspecto a comentar es el análisis de la modernización administrativa. Este estudio muestra lo que otros estudios también han observado: el hecho que pasada la fase de crisis por ausencia de recursos en el nivel municipal, se comienza a generar un flujo de ingresos importantes en municipios urbanos. Si no suficiente, este flujo permite iniciar reformas administrativas. Sin embargo, el riesgo siempre es el de sobreburocratizar las estructuras administrativas. Es decir, la tendencia natural es crecer para atender más y mejor los problemas, la cuestión es que esto no siempre funciona así (como ejemplo, los niveles nacionales de la administración pública crecieron enormemente y eso no los hizo ni más funcionales ni más eficientes). Por ejemplo, el municipio de Apodaca estudiado en este libro, incrementa el tramo horizontal de direcciones dependientes del presidente municipal hasta llegar a 22; es difícil imaginar que sea una estructura eficaz, al menos con el tipo de métodos de trabajo que en este municipio se tenían en el momento del análisis.

Cabe mencionar que son también de gran utilidad algunos de los indicadores que presenta el libro, por ejemplo de número de habitantes por empleado municipal. En la medida que este tipo de indicadores se puedan ir calculando para el conjunto de municipios del país se podrá tener un trabajo de *benchmarking* por tipos de municipio.

3) Un tercer aspecto que llama la atención es el análisis financiero. Se observa que las tendencias de los municipios que estudia el autor son las mismas que se registran en otros estudios sobre finanzas municipales, a saber: mayor capacidad de generación de ingresos directos (mayor cobro de impuestos, derechos y aprovechamientos), menor peso en la composición de ingresos de las participaciones federales (por lo tanto menor dependencia del nivel federal, 53% en Monterrey, 33% en San Pedro Garza García y 32% en Apodaca). Por último una tendencia observada por el autor es la racionalización de los nuevos ingresos a partir de una disminución en el peso de gastos administrativos. Cabe mencionar que ésta, por el contrario, no es una tendencia que en municipios urbanos sea común, más bien otros estudios (Cabrero, 1996) han observado lo contrario. Una posible explicación –si los casos estudiados por Gustavo Garza fuesen atípicos– podría ser que se genera un “mimetismo institucional” (Mény, 1996) entre municipios de una misma zona metropolitana y esto genera un efecto multiplicado en algunas estrategias de modernización. Observar procesos de mimetismo en zonas metropolitanas del país, seguramente es un tema interesante a estudiar en el futuro.

Por otra parte, entre las diferencias observadas por el autor en los municipios estudiados, Monterrey presenta una estructura sana, San Pedro una estructura con dinámica muy innovadora aunque aún en proceso de consolidación, y Apodaca muestra una difícil administración financiera emergente. Estructuras muy acordes al nivel de urbanización de los municipios tal y como se muestra también en otros estudios.

4) Finalmente cabe mencionar el análisis central del libro que tiene que ver con la evolución de la coordinación metropolitana. Es una lástima observar que una de las zonas metropolitanas más antiguas del país y posiblemente en la que mayores esfuerzos se han hecho en materia de planeación y estudios técnicos, no funcione realmente como tal. Gustavo Garza nos muestra el itinerario de planes metropolitanos que se elaboran y no son legalmente aprobados, o el hecho de que algunos de ellos aun aprobados no generaban en el cotidiano funcionamiento un elemento obligado de referencia ni una tendencia al llamado "urbanismo concertado" entre gobiernos municipales, agentes sociales y ciudadanía local.

De la lectura de este libro, queda en evidencia el largo trecho que todavía tiene que recorrer la vida metropolitana en un país como México. Son muchos los obstáculos institucionales, legales, administrativos y sobre todo políticos, para hacer del espacio metropolitano un espacio de diseño y ejecución de políticas integrales. El problema mayor, como lo sugiere el autor, es que los rezagos en materia de coordinación metropolitana disminuyen las posibilidades de ordenamiento urbano, limitan la capacidad de las ciudades para funcionar como motor del desarrollo, e incluso dificultan la gobernabilidad.

Seguramente la multiplicación de textos como éste ayudará a encontrar nuevas soluciones para los viejos y nuevos retos municipales en materia de metropolización.

Bibliografía

- Cabrero, E. (1995), *La nueva gestión municipal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- (coord.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Díaz Cayeros, A. (1995), *Desarrollo económico e inequidad regional*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cidac.

- García del Castillo, R. (1993), "Diagnóstico municipal", documentos de trabajo núm. 1 y 2, México, CIDE.
- Guillén, T. (1996), *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa/Colef.
- Mény, Y. (1996), "La política de mimetismo institucional", *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 1.
- Merino M. (coord.) (1994), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México.
- Ramírez, J. M. (coord.) (1998), *¿Cómo gobiernan Guadalajara?*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad de Guadalajara/UNAM.
- Ziccardi, A. (coord.) (1995), *La tarea de gobernar*, México, Miguel Ángel Porrúa/IIS-UNAM.
- (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa/IIS-UNAM.