

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey, 1989-1994,
Gustavo Garza Villareal,
México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional
Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa, 1998, 473 pp.

*Socorro Arzaluz Solano**

El tema municipal ha ido adquiriendo un gran auge en los últimos años; así lo demuestra la presencia de una considerable literatura al respecto y porque se publican continuamente análisis acerca del desempeño de gobiernos municipales en diferentes partes de la República Mexicana. Un esfuerzo más en este sentido es el trabajo *La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey (1989-1994)*, de Gustavo Garza, el cual gira en torno a la problemática gubernamental municipal del área metropolitana de Monterrey, de la cual forman parte Monterrey, San Pedro Garza García y Apodaca.

Este texto forma parte de un proyecto más amplio que se ocupa del tema de la tarea de gobernar en municipios urbanos, promovido por Alicia Ziccardi quien, junto con Homero Saltalamacchia, elaboró una metodología de evaluación de la eficiencia, la atención a las demandas y la promoción de la participación ciudadana

con el objetivo de diseñar un índice del buen desempeño gubernamental municipal.

Esta metodología fue puesta en práctica en la ciudad de México, en las delegaciones de Iztapalapa y Benito Juárez. Asimismo, Juan Manuel Ramírez Sáinz hizo el análisis respectivo para el área metropolitana de Guadalajara.

Como parte del mismo proyecto, Gustavo Garza se ocupó de realizar la evaluación correspondiente al área metropolitana de Monterrey, con la cual se cerró el proyecto de evaluación de las prácticas gubernamentales en las tres principales zonas metropolitanas de México.

Partiendo de un profundo conocimiento acerca del espacio urbano y su problemática, Gustavo Garza plantea como principal objetivo del trabajo el análisis del desempeño de los gobiernos de Monterrey, San Pedro Garza García y Apodaca en los trienios 1989-1991 y 1992-1994. Su segundo objetivo fue el estudio del tipo de demandas y la forma en que influye la participación ciuda-

*Investigadora de la Dirección Regional de Monterrey de El Colegio de la Frontera Norte. Dirección electrónica: sarzaluz@hotmail.com.

Reseña recibida en enero de 2001.

dana en el funcionamiento de las administraciones municipales.

Como premisa metodológica inicial, se establece que "el sistema político mexicano está experimentando un proceso histórico de transición hacia la democracia que exige un mayor pluralismo político y la alternancia de los partidos en el poder, lo cual en el nivel municipal implica el tránsito del ayuntamiento centralizado, corporativista, clientelar, ineficiente y unipartidista, hacia uno descentralizado, inclusivo, pluripartidista y técnicamente más eficiente". Es decir, el debate se sitúa en el tema de la alternancia y competencia de los partidos políticos, particularmente en los espacios locales.

De entre los tres casos que analizó Gustavo Garza, el autor encontró que en Monterrey y Apodaca existieron gobiernos priístas durante los dos periodos estudiados, mientras que San Pedro Garza García estuvo gobernado por el PAN en las dos gestiones.

La propuesta de análisis del autor es contrastar las funciones que los municipios deben desempeñar en el marco legal, con la adecuación implementada en las estructuras administrativas y financieras, y esto compararlo con lo que realmente hacen los municipios en materia de servicios, infraestructura pública y planeación.

Para el logro de los objetivos, se partió de una detallada descripción de las características estructurales de la zona, de tal manera que el primer capítulo se centra en la especificación y análisis de las variables geográficas, la infraestructura y los servicios existentes en los tres municipios estudiados.

En el segundo capítulo se analiza con detalle la organización política y administrativa del gobierno local, es decir, a partir de la propuesta del autor, el primer punto es conocer las facultades y obligaciones que tienen los municipios en materia de gestión urbana, para después evaluar el desempeño y cumplimiento de las funciones legalmente asignadas.

En este sentido, Garza parte de describir el marco reglamentario que regula a la administración pública municipal, para posteriormente analizar la naturaleza, funciones y acciones principales del cabildo como instancia superior de las decisiones municipales. En ese mismo capítulo, también estudia la organización general del ayuntamiento, detallando las funciones de las principales dependencias de la administración municipal en los tres casos señalados.

Para esto, el libro inicia con una exposición del estudio de la normatividad estatal que se plasma en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del estado, y posteriormente analiza los reglamentos que en los tres casos regulan las funciones y características de los respectivos aparatos administrativos.

Una de las aportaciones más valiosas del libro, por el tipo de información recabada, es el apartado que aborda las funciones políticas y el desempeño del cabildo. En efecto, para realizar este estudio, el autor emprendió un análisis minucioso de las actas de cabildo en los tres municipios durante los periodos estudiados; sin duda es un esfuerzo pocas veces visto ya que se trata de abundante información a la que difícilmente se tiene acceso.

De la revisión de estas fuentes, el autor concluye que en las sesiones de cabildo únicamente se discuten los problemas administrativos y de gestión, y que aún está lejano el examen de los temas sustantivos de las comisiones conformadas en los respectivos ayuntamientos. Esta apreciación, si bien es para el caso particular de la zona metropolitana de Monterrey, creemos que se puede generalizar para la mayoría de los municipios mexicanos.

Por otra parte, en este mismo capítulo se exponen las diferencias y disparidades de los organigramas y las estructuras administrativas diseñadas por cada gestión, considerando que se trata de municipios con tamaño e importancia diferente, lo cual se ve reflejado en las estructuras diseñadas para gobernar.

De esta manera, se afirma que existe una mayor funcionalidad en San Pedro Garza García, que en Monterrey es aceptable e inadecuada en Apodaca. En el primer caso, el autor observa una mayor descentralización del poder, mientras que en el último persiste el esquema tradicional del presidencialismo mexicano, otro de los aspectos a estudiar en los tres municipios considerados en el comportamiento de las finanzas locales, tema árido y escasamente tratado en la literatura sobre gobiernos locales. Al autor le interesa evaluar este aspecto ya que parte de la idea de que existe una correspondencia entre las funciones del ayuntamiento, la capacidad financiera para llevarlas a cabo y los resultados esperados.

En este capítulo, el autor nuevamente inicia por el análisis del marco jurídico existente, para examinar el comportamien-

to de los ingresos y egresos en los tres municipios durante los periodos 1989-1991 y 1992-1994. Posteriormente concluye que San Pedro Garza García presenta, en los dos trienios, cierta ventaja en los indicadores de eficiencia en la gestión de las finanzas municipales, lo cual es un reflejo de la mejor situación de la población y de la modernización del aparato administrativo impulsada por los gobiernos panistas. Sin embargo, los ayuntamientos de Monterrey y Apodaca obtienen un mejoramiento significativo, representado particularmente por el incremento del coeficiente impuestos-ingresos totales en el gobierno de Sócrates Rizzo, en Monterrey, al mismo tiempo que experimenta avances en los coeficientes de ingresos por habitante en Apodaca durante la gestión de Francisco Javier Elizondo que, sin embargo, retrocedió con Raymundo Flores Elizondo. Garza interpreta dicha situación como una evidencia de que no es válido hacer generalizaciones acerca del desempeño de las administraciones municipales según el partido político que gobierna, y que en su lugar se debe considerar la capacidad individual de sus miembros.

Gustavo Garza dedica un capítulo del texto al análisis de las obras y servicios públicos municipales, partiendo, nuevamente, de la descripción de los instrumentos legales existentes y analiza la reglamentación emitida en los tres ayuntamientos sobre la materia, para pasar posteriormente al examen detallado de la forma de prestación de estos servicios en los tres municipios.

Se concluye que los tres municipios se encuentran aún en vías de completar un cuerpo legal que regule adecuadamente sus

acciones en servicios y obra pública, y que siendo parte de una misma metrópoli es necesario continuar con los esfuerzos en materia de legislación urbana para intentar alcanzar reglamentos metropolitanos unificados. Esta, sin duda, es una reflexión extensiva a los casos de las zonas metropolitanas en México que enfrentan esta misma necesidad de coordinación.

Como especialista en la materia, el autor dedica dos capítulos al tema de la planeación urbana en los municipios de Monterrey en los que analiza el Plan Municipal de Desarrollo 1992-1994 y el Plan Parcial de Desarrollo Urbano 1994-2010, actualmente vigente. Respecto a San Pedro Garza García y a Apodaca, también analiza los planes de desarrollo urbano vigentes en los dos periodos analizados.

Gustavo Garza también estudia la participación ciudadana durante los tres gobiernos en estudio, con la intención de determinar si esos ayuntamientos pueden considerarse un "buen gobierno" desde el punto de vista del grado de involucramiento de su población en la toma de decisiones.

Después de una discusión sobre el significado teórico del concepto, Garza adopta la definición de participación ciudadana como "un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella".

En el estado de Nuevo León, de acuerdo con la legislación vigente, existen como instancias institucionalizadas de participación, las juntas y comités de mejoras materiales, los jueces auxiliares y los comités de participación ciudadana, cada uno con

funciones específicas que cumplir. Uno de los hallazgos del trabajo de Garza es que estas instancias funcionan en mayor medida como mecanismos de legitimación de decisiones tomadas de antemano. Por otra parte, señala que no existe en los cabildos (de acuerdo con el análisis realizado), una discusión en torno al tema de la participación ciudadana en los ayuntamientos respectivos. A partir del estudio de los casos de San Pedro Garza García y Apodaca, se emitieron durante las gestiones estudiadas, reglamentos de participación ciudadana, y para el caso de San Pedro, el autor encuentra cambios significativos en los mecanismos de atención a las demandas ciudadanas. En la última parte de este capítulo se hace un seguimiento hemerográfico de las principales movilizaciones y demandas presentadas a los tres ayuntamientos.

El capítulo que cierra el libro hace una evaluación de cada una de las variables analizadas y un balance comparativo del desempeño de los tres municipios; el autor aclara las dificultades para esta tarea ya que se trata de municipios diferentes entre sí en cuanto a las condiciones socioeconómicas y urbanísticas. Respecto a la valoración que hace Gustavo Garza, el municipio que obtiene el índice más alto es Garza García, en segundo lugar está Monterrey y con cierta distancia Apodaca; no obstante se deben considerar, y el autor lo aclara en todo momento, las mejores condiciones socioeconómicas de Garza García con respecto a los otros dos municipios (este municipio se encuentra en las mejores condiciones de la nación, de acuerdo con los índices de marginación municipal diseñados por el Con-

sejo Nacional de Población (Conapo) en 1994).

Este trabajo viene a llenar un vacío en torno al análisis de la actuación de los gobiernos locales en el norte de México. Se trata de un estudio exhaustivo que considera prácticamente todas las variables y componentes de la administración municipal; además, lo hace con dos gestiones continuas. Sin embargo, el estudio reúne una gran cantidad de datos de corte cuantitati-

vo y tiene escasos testimonios de los actores involucrados, lo cual podría haber enriquecido el contenido, particularmente en algunos capítulos (por ejemplo, el de participación ciudadana).

No obstante, se trata de un estudio serio y altamente especializado que da pie a la discusión sobre la gestión en municipios urbanos y que establece una interrogante acerca del papel de los partidos políticos y la ciudadanía en esta difícil labor.