

RESEÑAS

RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas (Las ciencias sociales. Segunda década), 1999, 295 pp.

La obra de Rodolfo García del Castillo constituye un nuevo eslabón en la ya larga y fructífera cadena producida por la que bien podríamos denominar Escuela de la Nueva Gestión Pública Mexicana, auspiciada y encabezada por los investigadores Enrique Cabrero Mendoza, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y Tonatiuh Guillén y Gerardo Ordóñez, de El Colegio de la Frontera Norte. Así también, puede considerarse que *Los municipios en México. Los retos ante el futuro* se suma a las líneas de reflexión más recientes sobre el municipio mexicano y sobre la democratización de todo el sistema político nacional.

La referencia a estas dos posiciones académicas es obligada, pues permite, justamente, valorar los alcances y la utilidad del trabajo de García del Castillo que, como se verá más adelante, es en realidad producto de un esfuerzo colectivo. La obra en cuestión tiene cinco capítulos, introducción, conclusiones y epílogo, que le dan una estructura coherente. Para fines descriptivos, se puede considerar que consta de dos partes principales. En la primera se ofrecen al lector los antecedentes y elementos de diagnóstico más generales sobre la situación del municipio en México. Este apartado se puede considerar teórico y conceptual, ya que constituye una discusión amplia sobre las definiciones de municipio, gobierno local y gestión pública municipal. En la segunda parte, el autor presenta y discute los resultados de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal CIDE-INEGI, que se realizó a fines de 1993 y en la que estuvieron involucrados diferentes investigadores del propio CIDE, García del Castillo incluido, y funcionarios y técnicos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Dicha encuesta aún no se ha puesto a disposición del público en general, lo que limita las posibilidades de análisis y contrastación de las conclusiones de la obra que aquí se reseña.

La discusión teórica y conceptual de la temática del municipio se lleva a cabo en los capítulos I y II. Dos enfoques analíticos guían toda la argu-

mentación. Por una parte, el autor retoma el grueso de la doctrina constitucional y de la doctrina municipalista mexicana para formular su concepto de gobierno municipal. Por otra, a partir de los estudios más conocidos sobre federalismo, relaciones intergubernamentales y gestión pública, hace una serie de observaciones acerca de la naturaleza político-administrativa del gobierno municipal. El resultado de la combinación de estas perspectivas es una reelaboración de conceptos que busca situar los gobiernos municipales en una condición de cambio constante, que genera, como es obvio suponer, contradicciones y vacíos que es necesario señalar para propiciar su eventual corrección o superación.

De esta forma, se tiene que para el autor “[el municipio es] una institución de la administración pública local encargada de efectuar la gestión de recursos, formulación e implantación de política, en un territorio dado y en interacción constante con su comunidad” (p. 46). Así también, “[en] la organización pública municipal se presenta una condensación de poderes *políticos* regionales y locales inscritos en las fronteras del ámbito federal como marco contenedor (*sic*)” (*ibid.*). Lo que resulta es una propuesta analítica en la que el municipio y su gobierno pueden ser vistos como ambas cosas; es decir, como gobierno representativo y democrático y, al mismo tiempo, como una estructura organizativa encargada de gestionar recursos e intereses y, por ende, afectada por los principios de eficiencia, eficacia y efectividad. En palabras de García del Castillo, el municipio tiene un “carácter político-organizacional” (pp. 47 y ss.).

Pese al atractivo de la propuesta analítica, a lo largo de la exposición surge una serie de inconsistencias y errores de apreciación que debilitan su impacto y utilidad. Lo más grave es, en primer lugar, que el autor carece de una noción clara de federalismo. En las más de 100 páginas que corresponden a los dos primeros capítulos, no se explica la idea de federalismo. El concepto se asume como vigente y como algo que cualquier lector conoce de antemano. La definición implícita es, además, la que se supone que está señalada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto parece ser un grave error pues, como la literatura más reciente indica, el concepto constitucional de federalismo es uno de los que mayor debate genera en la actualidad. Esto sin mencionar los ajustes que al mismo plantean algunos documentos oficiales, como el Programa por un Nuevo Federalismo, y que el autor omite en su análisis.

En segundo lugar, se repiten dos tópicos que parecían haber sido superados por los nuevos estudios municipales. Tópicos considerados propios de la “cultura centralista”, a la cual el autor hace severas críticas. Se trata, de un lado, de la frecuente confusión entre los pares de conceptos *municipio-ayuntamiento* y *gobierno-administración pública*, confusión que consiste en

creer que el término municipio es equivalente al de gobierno municipal o ayuntamiento. Así, cuando en el texto se habla de autonomía municipal o de democracia municipal no se sabe, a ciencia cierta, si se está haciendo referencia a un ámbito jurisdiccional, a la capacidad de un órgano administrativo o a las condiciones de convivencia política de una comunidad asentada en un territorio específico. Responder que se trata de “todo y lo mismo” es tan adecuado como suponer que la democracia tiene sentido y existencia sólo dentro de los límites que la frecuente celebración de elecciones implica. La situación es similar en el caso del concepto de gobierno frente al de administración pública, al suponerse que todo acto de gobierno tiene un referente administrativo u organizativo, y que toda acción administrativa contiene, aunque sea marginalmente, una dosis de legitimidad política. De ser esto verdad, entonces tendría que reformularse todo el derecho administrativo mexicano para eliminar de su doctrina los actos gubernamentales sujetos a derecho privado, y llevarlos al ámbito del derecho público.

Por otro lado, en el texto se repite la creencia errónea de que hay una sola e inmanente definición de municipio, válida para todos los casos y para todas las situaciones. Las diferencias entre municipios de naturaleza distinta —como los urbanos y los rurales, por citar un ejemplo— se deben entender, por tanto, como meras variaciones de la definición básica. Luego entonces, desde este punto de vista, el gobierno municipal es siempre “la instancia más cercana al ciudadano”, sin importar si se trata de la ciudad capital de un estado, con un millón de habitantes, o de un municipio rural con población muy dispersa.

Al reiterar ambos tópicos, el trabajo de García del Castillo no saca provecho de lo planteado en los estudios de autores como E. Cabrero, T. Guillén, M. Merino y A. Ziccardi, en los cuales se han ofrecido explicaciones y visiones alternativas al respecto.

En tercer lugar, el texto lleva continuamente a la confusión por ofrecer informaciones imprecisas; por ejemplo, dos cifras distintas para el número total de municipios en México (2 416 y 2 387), o cuando se refiere a los Comités para la Planeación del Desarrollo como “Comités de Planeación Democrática Estatal” (p. 64), y a diversos organismos y empresas con nombres equivocados o caducos (en la página 68 se hace alusión a las facultades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en la 112 se omite “Nacional” en el nombre de INEGI y en la página 86 se habla de la empresa ICA como “Ingenieros Constructores Asociados”).

La segunda parte de la obra, que comprende los capítulos III, IV y V, además de las conclusiones y el epílogo, ofrece una interpretación de los resultados que arrojó la mencionada Encuesta Nacional de Gestión Municipal

CIDE-INEGI. Como se indica en el capítulo III, la encuesta adoptó un diseño particular que permitió dos cosas importantes: a) superar algunas deficiencias en cuanto a la disponibilidad de información y b) obtener información sobre los temas considerados de mayor interés y que fueron los siguientes: servicios públicos municipales, finanzas municipales, y gestión y planeación. La muestra alcanzó un universo de casos representativo de todo el país.

Del análisis de los resultados de cada área se obtuvieron valoraciones relevantes para comprender el estado que guarda la administración pública municipal de México. Sin embargo, y sin negar la importancia de los datos presentados, lo que en esta obra se ofrece parece ser una verdad de Perogrullo, pues no hay ningún razonamiento o interpretación que no haya sido conocido con anterioridad a la publicación de la misma. Las conclusiones a las que llega el autor con respecto a la poca o casi nula capacidad recaudadora de los gobiernos municipales, la condición deficitaria de la mayoría de los servicios públicos, el carácter rígido y formal de la planeación, y la relación positiva que hay entre la capacidad organizativa de los ayuntamientos y el grado de desarrollo económico municipal, están todas ellas presentes en la literatura de la especialidad desde los años setenta y han sido enriquecidas por los múltiples estudios aparecidos en los últimos años.

Algo semejante puede decirse acerca de las tendencias que se marcan en los dos apartados finales del libro. El autor plantea ahí temas considerados fundamentales para el futuro inmediato, como los nuevos esquemas de gestión pública, la modernización administrativa y la profundización de la democracia. No obstante, no ofrece ideas nuevas sobre los mismos, ni discute el potencial o la utilidad que, por ejemplo, pueden tener tipos alternativos de asociación entre lo público y lo privado, o la forma en que deben aprovecharse experiencias exitosas de gestión y modernización que han tenido lugar en diferentes puntos del país.

En conclusión, puede afirmarse que la obra de Rodolfo García del Castillo constituye una contribución sincera al debate sobre la administración municipal de México, aun cuando no ofrezca elementos novedosos de análisis e interpretación. Queda esperar, en todo caso, a que los resultados de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal CIDE-INEGI se hagan públicos y se puedan conocer con certeza los alcances de esta contribución.