

Acciones locales de impacto global en México*

Local actions of global impact in Mexico

Benjamín Revuelta Vaquero**

RESUMEN

Después de 30 años, el pretendido fortalecimiento municipal sigue siendo más un tema de discurso político que un conjunto de políticas públicas que efectivamente hayan impactado al orden primario de gobierno. El panorama municipalista en 2013 —justo al inicio de un nuevo sexenio presidencial e inmerso en un mundo globalizado— marca la necesidad de plantear nuevos caminos, nuevas propuestas para el fortalecimiento municipal. Así, el presente artículo identifica una serie de temas municipales que requieren atención prioritaria por tratarse de acciones locales de impacto global. Plantea la necesidad de estructurar políticas públicas con un paradigma de columna vertebral que nos permita unir los postulados, apoyos y visiones globales —internacionales— con acciones concretas a nivel municipal. Para ello se requiere conformar una estrategia de país que brinde mayor impulso a los municipios.

PALABRAS CLAVE: *Acciones locales, impacto global, política estratégica, fortalecimiento municipal.*

ABSTRACT

After 30 years, the alleged municipal strengthening is still more a matter of political discourse, than a set of public policies that have actually impacted the primary order of government. The municipalist panorama in 2013 —right at the beginning of a new presidential term and immersed in a globalized world—, establishes the need for brand new directions, fresh proposals in order to strengthen the municipality. Thus, this article identifies a number of municipal issues that require priority attention since the local actions have a global impact. It raises the need to structure public policy with a backbone paradigm that allows us to combine the postulates, supports and international overviews with concrete actions at the municipal level. This requires the construction of a country strategy to provide the greater impetus to municipalities.

KEY WORDS: *Local actions, global impact, strategic policy, municipal strengthening.*

* Recibido: 18 de febrero de 2013. Aceptado: 29 de marzo de 2013.

** Profesor-investigador de tiempo completo de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, México. (benreva@hotmail.com).

Sumario

1. Introducción
2. El mosaico municipal en México
3. La profesionalización de los municipios
4. De los "casos de éxito" a la "política estratégica nacional"
5. La política estratégica nacional como columna vertebral

1. Introducción

En una democracia instalada como el modelo político a seguir a nivel mundial, acompañada por un libre mercado global, el gobierno municipal tiene una gran responsabilidad y un enorme potencial para lograr políticas públicas eficientes. Políticas que logren establecer condiciones físicas, materiales y organizacionales para despegar todo el potencial de las distintas sociedades desde su ámbito local.

A partir del gobierno municipal se abre todo un abanico de posibilidades para que las comunidades encuentren soluciones a sus necesidades diarias de vida, y al mismo tiempo consoliden formas de organización y estructuras que les permitan desarrollar sus potencialidades naturales, humanas y de negocios. Todo ello, con una clara perspectiva de futuro y conscientes del entorno planetario.

El gobierno municipal puede y debe ser la encarnación de la máxima "piensa global, actúa local".¹ Esto es así, ya que el gobierno local es relevante y tiene una posición privilegiada —entre otras cosas— para: *a)* la provisión de servicios básicos que producen bienestar y buenas condiciones de vida de la población; *b)* el impulso de una serie de acciones y políticas públicas que logren el mejoramiento efectivo del medio ambiente y establezcan condiciones de sustentabilidad, y *c)* la consolidación de la democracia, entendiendo la democracia no sólo como proceso electoral, sino como una forma de vida en donde la provisión de bienes públicos y condiciones igualitarias en el disfrute del entorno constituyen principios básicos democráticos que igualan a la sociedad. En este sentido, debemos también reiterar que el municipio tiene un tamaño y una operación que permiten su cercanía con diversos grupos sociales y que facilita —por tanto— el impulso y la apertura de canales para la expansión de la democracia participativa.

Si todos los municipios del orbe respondieran a la obligación de ofrecer servicios públicos de calidad, así como de proteger y preservar los recursos naturales de su jurisdicción, la suma de esos esfuerzos resultaría en un planeta sano, lleno

¹ Se dice que la frase original en inglés "Think Global, Act Local" está inserta en los trabajos del activista Patrick GEDDES desde principios del siglo xx.

de vida y de oportunidades. Un planeta sustentable, con orden y condiciones de crecimiento. Un planeta feliz.

Los países desarrollados —frecuentemente referido a los europeos— han logrado consolidar gobiernos municipales fuertes en lo político y eficientes en lo administrativo. Ahí, el gobierno municipal actúa como base, como el cimiento, para la fortaleza y bienestar nacional. En este sentido, CABRERO sostiene: “Los países con alto nivel de desarrollo muestran, en general, gobiernos locales fuertes tanto en lo institucional como en lo administrativo”. Más adelante agrega: “[...] gobiernos locales fuertes es una condición necesaria para avanzar en el desarrollo y la gobernanza democrática de un país”.² Este tipo de países y municipios, sin lugar a dudas, son un referente.

Pensar en un gobierno municipal fuerte —en México— a inicios del siglo xxi, implica trabajar desde varios frentes, pero ante todo nos lleva a ubicarnos, necesariamente, en una lógica global. En una lógica que nos permita fortalecer al municipio, pero no como un ente aislado —encapsulado en una autonomía artificial— sino como un municipio integrado en una estrategia de país y en una visión global.

Así, desde esta perspectiva, es como debemos buscar los caminos para transitar. Es como debemos identificar los desafíos y plantear esquemas, alternativas, que nos sirvan de referentes no sólo para rescatar a los municipios del letargo en donde se han quedado en las últimas décadas, sino para impulsar un desarrollo nacional democrático; es decir, integral. Con ello sostenemos que la estrategia de país debe ser nacional —con especial atención a los más marginados— y armónica, no fragmentaria o regional, y para ello debemos identificar, en un primer momento, la composición de los municipios en nuestro país.

2. El mosaico municipal en México

El tema de las desigualdades entre los municipios de México es una de las constantes de nuestro federalismo. La diversidad entre los municipios del país e incluso dentro de los municipios de una misma entidad federativa crea un enorme mosaico multicolor en el país. Las grandes disparidades que existen actúan como un serio obstáculo para un desarrollo equitativo de los municipios e incluso como un factor de gran complejidad para el impulso de políticas públicas municipalistas.

² CABRERO MENDOZA, ENRIQUE (coord.). *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)-Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 9.

BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO

El asunto es totalmente cierto. Existen enormes disparidades entre los municipios de México. Disparidades de tamaño y capacidades. Es decir, diferencias de extensión territorial, de recursos naturales, de población, de estructura administrativa, de financiamiento, de desarrollo de modelos organizacionales, de desarrollo del marco jurídico, de grado de participación ciudadana, etcétera. Estas grandes diferencias y los coletazos —aún políticamente visibles y sensibles— del presidencialismo mexicano³ han provocado que prácticamente sólo las capitales de los estados y unos cuantos de los municipios (los más grandes y con mayores recursos económicos) tengan la capacidad de impulsar acciones y políticas públicas de mediano y largo plazo.

Así, algunos gobiernos municipales con cierto peso político y con cierta capacidad de gestión a nivel estatal y federal han tenido (unos más y otros menos) la visión, el equipo, los contactos y la habilidad para conseguir recursos económicos complementarios y apoyo técnico para la ejecución de acciones y políticas adicionales. Con ello, muchos han logrado resultados sobresalientes.⁴ Se trata de un asunto *de facto* que nos emociona, que nos motiva a aplaudir la iniciativa, la capacidad y la gestión exitosa de los presidentes municipales. Líderes audaces que tienen una buena formación, que tienen contactos, que tienen visión y que huelen las oportunidades para la gestión de recursos. Casos de éxito. Hasta ahí está muy bien.

El dilema es: ¿qué pasa con el resto de los municipios de México? Municipios más o menos pequeños, muchos de ellos marginados, con escasez de recursos humanos capacitados, de recursos materiales y con escasez de información. Municipios que constituyen la inmensa mayoría y por tanto que tienen jurisdicción en la mayor parte del territorio nacional. Municipios con presidentes que no tienen contactos en las dependencias federales. Municipios que tienen poco peso político, que viven el día a día con una pesada nómina, producto de compromisos políticos propios y heredados.

Sin embargo, muchos de esos municipios con una gran riqueza natural, con amplias y vastas extensiones de tierra, con muchas especies de flora y fauna, con enorme biodiversidad. Municipios con una riqueza natural no sólo mal aprovechada, sino que se deteriora gravemente día a día por la falta de decisiones, de apoyos y de políticas sustentables. Municipios que por desconocimiento, por inmediatez operativa, por descuido o por una visión cortoplacista, no sólo están

³ Un presidencialismo, como sabemos, eminentemente centralista. Para mayor detalle véase CARPIZO, JORGE. *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1978, y GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO. *La democracia en México*, Era, México, 1965.

⁴ Como el caso de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2008-2010, que se analiza en el capítulo 4 de REVUELTA VAQUERO, BENJAMÍN y VALLS ESPONDA, JAIME. *El gobierno municipal en la era global*, Porrúa, México, 2012.

permitiendo, sino muchas veces alentando, acciones humanas que provocan daños —la gran mayoría de ellos irreversibles— a los recursos naturales o graves desequilibrios entre crecimiento y sustentabilidad.

Estos municipios deben ser el punto medular de una nueva estrategia nacional. Una estrategia de columna vertebral misma que planteamos aquí, en este artículo. Estos municipios, sus gobiernos municipales, son el foco central que nos inspira a buscar y proponer alternativas más accesibles, más democráticas, más agudas, para atender y resolver todas esas acciones locales de impacto global. Solamente la estandarización y la suma de estas miles de acciones básicas en el país habrán de propiciar un desarrollo armónico. De lo contrario, estaremos abonando aún más a la fragmentación y disparidad entre los municipios sobre el cuidado de bienes públicos que pertenecen a todos por igual.

Debemos tener muy claro que los tamaños y potencialidades de los municipios en México son muy diversos; un gran mosaico multicolor. Por ello, el diseño de un nuevo paradigma municipalista debe enfocarse a la atención de asuntos fundamentales. Es decir, de acciones de gobierno que constituyan una base mínima que deban lograr todos los municipios de México en los próximos seis a doce años. Acciones locales que permitan construir una plataforma igualitaria de alcance nacional y global a partir de la cual seguir trazando, paulatinamente, nuevos objetivos, dentro de la estrategia de país y planetaria.

3. La profesionalización de los municipios

A partir de 1983, las reformas constitucionales al artículo 115 catapultaron el interés de políticos, legisladores, funcionarios públicos, estudiosos y académicos hacia el municipio. Se despertó un sinnúmero de enfoques, de propuestas, de visiones sobre el municipio, sobre el ayuntamiento, sobre su cuerpo de gobierno, sobre la administración municipal, sobre su organización, sobre los servicios públicos, etcétera. Así, el municipio cobró un nuevo impulso. El discurso político sobre federalismo venía a respaldar los esfuerzos y el redimensionamiento sobre el municipio como objeto de estudio y como actor emergente de políticas públicas.

Durante ese tiempo y los siguientes años, especial importancia se le dio al tema de la profesionalización del municipio. Amplios análisis y recomendaciones tanto académicos como gubernamentales identificaban al tema de la profesionalización como un aspecto fundamental para iniciar el fortalecimiento municipal y la eficiencia de la gestión. Así, durante muchos años los esfuerzos se centraron en estudiar y proponer esquemas para capacitar y profesionalizar a la adminis-

BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO

tración municipal. Se desarrolló todo un engranaje de recomendaciones para impulsar el sistema civil de carrera, e incluso durante algún tiempo se hacía énfasis en el nuevo modelo de gerencia pública.⁵ En este sentido, instancias nacionales e internacionales han venido dando —en múltiples momentos— estímulos e impulsos para abonar y dar seguimiento a los esfuerzos de profesionalización.⁶

Con ese empuje, algunos municipios —en diversos momentos— han intentado seguir las prescripciones y recomendaciones sobre la profesionalización. Lamentablemente, una visión de conjunto, de periodo, muestra inconsistencias en los esfuerzos de los municipios y entre las propias administraciones. El número de municipios que han intentado con seriedad esquemas de servicios civiles de carrera son contados. Incluso en “casos exitosos” se muestran avances y retrocesos. Parece como la canción: “un pasito para delante y dos pasitos para atrás”. Al término de la administración no se continuaba con los esfuerzos, e incluso en muchos casos, con las nuevas administraciones, se presentaban regresiones.

En un análisis de las dos últimas décadas observamos que los avances en materia de profesionalización no son significativos. La realidad municipal muestra que se siguen teniendo muchas carencias, que hace falta capacitación, modelos, prácticas y que —por encima de todo— se siguen privilegiando intereses políticos. Esta es la realidad política del México de la transición y alternancia democrática que hoy vivimos.

Los intereses y compromisos políticos han inhibido, en buena medida, la implementación de procesos más sólidos de profesionalización. La alternancia y la vida política municipalista ha inhibido la adopción de un esquema más firme de servicio civil de carrera. Esto es así, pues los grupos políticos que ganan las elecciones copan prácticamente todos los espacios disponibles en la administración. Incluso hacen lo posible por dejar “sembrados” —con base y sindicalizados— a sus allegados para que no sufran con el siguiente cambio de administración. Esta práctica ocasiona que se vaya engrosando la nómina, misma que en muchos casos se convierte en una pesadísima carga financiera para la administración.

En este sentido, GUILLÉN se alarma de que:

En las elecciones municipales el triunfo de las votaciones simultáneamente ha significado ocupar los cargos de elección y todos aquellos otros por nombramiento de la administración [...] Esta práctica política, heredada del régimen de partido único

⁵ Siguiendo modelos extranjeros del *new public management* que se escuchan muy bien en el papel, que tienen muy buena lógica y razonamiento, pero que no se acomodan a las condiciones, características ni potencialidades de la mayoría de los municipios de México.

⁶ Como ejemplos podemos señalar que en 2006 la SEDESOL y el Banco Mundial contrataron al CIDE para monitorear, dar seguimiento y evaluar los avances de profesionalización de los municipios en México. En 2008 la Fundación Ford financió el Encuentro de Innovación Local en América Latina, etcétera.

y reiterada con fidelidad por la actual etapa de consolidación democrática de nuestro país, configura uno de los atrasos más graves del desarrollo institucional de los municipios, sin olvidar que es además una irracionalidad económica de proporciones mayores.⁷

Estamos de acuerdo con que el arribo de un candidato ganador y su equipo de trabajo, arrasando con todas las posiciones administrativas, no es lo más saludable ni lo más eficiente para el municipio.⁸ Sin embargo, se trata de patrones de cultura política no solamente heredados, sino reciclados por la alternancia política y por todos los partidos políticos, que hoy por hoy resultan casi imposibles de romper. Incluso estimamos que resulta infructuoso atacarlos *per se*.

Con todo ello, no podemos sino estar de acuerdo con MERINO cuando admite: “la gestión profesional de los municipios en México sigue siendo un proyecto pendiente”.⁹ En un sentido similar, GUILLÉN advierte: “[...] después de dos décadas de circular ampliamente como tema, el dato contundente es que la profesionalización sigue siendo una práctica marginal, circunstancial y, en la generalidad de los casos, simplemente ajena a las administraciones municipales”.¹⁰

Desde luego que la profesionalización es un tema sobre el que se debe seguir insistiendo.¹¹ No obstante, debemos estar claros que ya llevamos muchos años en esto. Debemos reconocer que se requieren avances más rápidos y que, por tanto, los municipios necesitan algo más que profesionalización. Además, no debemos pasar por alto que la profesionalización no es un fin en sí misma, en realidad sólo es un medio para lograr una prestación eficiente de los servicios públicos.

Por ello, coincidimos con las visiones que se preguntan: ¿profesionalizar para qué? En este sentido, GARCÍA señala que cuando se percibe el servicio civil como objetivo se pierde de vista de lo que se está hablando, pues después de todo, la profesionalización y los sistemas son herramientas para alcanzar objetivos —resultados— específicos sobre algo. Incluso reconoce que no se deben construir moldes muy ortodoxos sobre la profesionalización, ya que todos los teóricos de

⁷ GUILLÉN LÓPEZ, TONATIUH. *Gobiernos locales y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 17, Instituto Federal Electoral, México, 2001, p. 25.

⁸ Sin embargo, debemos advertir que esto no ocurre solamente en el nivel de gobierno municipal. También es meridianamente claro en muchas de las administraciones estatales y en el gobierno federal. Muy difícilmente las administraciones pasan la prueba del ácido en este tema.

⁹ MERINO, MAURICIO (ed.). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Banco Mundial, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2006.

¹⁰ GUILLÉN LÓPEZ. *op. cit.*, p. 276.

¹¹ Sobre el tema particular de la profesionalización, es recomendable ver a MERINO, MAURICIO. *op. cit.*, en donde desde diversas perspectivas se analizan los avances y principales problemas que enfrenta la profesionalización de los municipios en México. Destaca el problema de la poca permanencia de los funcionarios y de los intereses prioritarios partidistas.

BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO

la organización hablan de flexibilidad y cambio, como el paradigma dominante en las organizaciones.¹²

En este sentido, pensamos que no es suficiente proponer esquemas ideales de profesionalización, elaborar sesudas prescripciones para el servicio civil de carrera o hacer un compendio de recomendaciones de uso racional y eficiente de los recursos. Eso suena muy lejano, muy utópico para muchos presidentes, síndicos, regidores y funcionarios municipales de la gran mayoría de municipios en México. Debemos proponer e implementar acciones que suenen viables, que resuelvan paulatinamente la problemática y que puedan implementarse en la mayoría de municipios, y no sólo en los más aventajados. Para ello, resulta vital bajarnos a tierra y tratar de entender la lógica municipal, el ejercicio del poder, y a partir de ahí proponer alternativas viables que en sí mismas lleven implícito un esquema de profesionalización.

Así, adelantamos que se deben trazar las grandes líneas nacionales sobre la base de consecución de ciertas acciones locales de impacto global. A partir de ahí, instrumentar un esquema de incentivos, de bolsas de relativamente fácil acceso a las que deban aplicar los municipios con criterios estandarizados. Es decir, instrumentar las políticas nacionales estratégicas a las que nos referimos en este estudio. Esto resulta mucho más sensato que pensar en introducir instancias técnicas o externas que tomen decisiones sobre las funciones administrativas del municipio, como lo proponen algunos estudiosos.¹³

Estimamos que es ésta la lógica que debe guiarnos. Entender que la profesionalización es un medio, no un fin. Entender que la profesionalización es un proceso de cambio constante, por lo que no podemos adoptar patrones rígidos, como se ha venido proponiendo en los últimos años. Entender que la profesionalización requiere de estímulos para su adopción. Entender éstos y otros principios es esencial para estar convencidos de la necesidad de dar un golpe de timón en la forma en que, como país, hemos venido atendiendo las acciones locales de impacto global.

Por ello, ahora es indispensable trabajar sobre políticas públicas concretas. En ello, lo mejor es trabajar sobre políticas que tiendan a preservar y proteger lo máspreciado que tenemos en los municipios: nuestra riqueza natural, la riqueza del entorno. Por ello, proponemos trabajar específicamente en el tratamiento

168

¹² GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO. "La profesionalización en México, el caso de los gobiernos locales", en MERINO, MAURICIO (coord.). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, cit.

¹³ No podemos estar de acuerdo con una separación abrupta entre gobierno y administración, ya que es el gobierno, el que ha sido electo por el pueblo, el que debe tomar las decisiones sobre la administración, con todo y los riesgos que ello implica. Este es un principio democrático, y por ello lo más recomendable es pensar en el esquema de incentivos.

de aguas, de residuos, de ordenamiento territorial y, sucesivamente, en otras prioridades que se vayan estableciendo en la estrategia nacional. En ese trance, en esa ejecución, en el proceso de implementación, se estará capacitando a los funcionarios municipales no en la generalidad, sino sobre asuntos y procesos específicos. Esta lógica nos permite también romper con uno de los obstáculos mayores de la profesionalización, que es la falta de estímulos.¹⁴ Trabajar sobre la gestión y ejecución eficiente de políticas públicas determinadas permite obtener resultados tangibles, resultados medibles. Esto, a su vez, se traduce en apoyo político para la administración —un asunto que en la práctica tiene y debe tener una alta prioridad para el gobierno municipal en turno—.

Es decir, se debe impulsar la toma de decisiones y la implementación de macropolíticas nacionales que se lleven a cabo en lo local y que permitan no sólo elevar, sino estandarizar, la prestación de servicios públicos en todos los municipios.¹⁵ Esta perspectiva permite monitorear, dar seguimiento, poner metas nacionales, alcanzar resultados exitosos en temas específicos y, al mismo tiempo, estar capacitando capital humano de los municipios, que posteriormente puede extrapolar esas experiencias gerenciales —esa práctica de obtención de resultados— a otros temas y a otros asuntos.

4. De los “casos de éxito” a la “política estratégica nacional”

Hacia finales de la década de los años noventa se empezaron a documentar los llamados “casos de éxito”. Es decir, acciones sobresalientes de municipios particulares sobre temas específicos. Un caso de éxito es aquella práctica que ha resultado exitosa y que por tanto merece ser objeto de reconocimiento y eventualmente de ejemplo para otros municipios.

Así, en los años siguientes el tema de los “casos de éxito” comenzó a cobrar auge. Diversas instituciones académicas y gubernamentales comenzaron a docu-

¹⁴ Como bien lo identifica Octavio ACOSTA cuando analiza los retos de la profesionalización y el servicio civil de carrera en los municipios. Véase “Experiencias, retos y desafíos en la profesionalización de los municipios en México”, en MERINO, MAURICIO (coord.). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, cit.

¹⁵ Este acercamiento resulta más específico y pragmático que la propuesta de Mauricio MERINO (*op. cit.*, p. 125) de “romper el círculo vicioso mediante una política deliberada de profesionalización municipal que [...] tendría que respaldarse también desde fuera de la propia organización municipal, como una política capaz de complementar el conjunto de decisiones que han llevado a fortalecer las haciendas públicas locales y a dotar a los gobiernos de los municipios de nuevas funciones”. Es decir, en lugar de impulsar la profesionalización, que resulta un asunto intermedio, se deben impulsar directamente las acciones de política pública, y en el trayecto se logra la profesionalización en los temas particulares. Profesionalización que posteriormente se puede trasladar —desde luego con sus especificaciones— a otras áreas.

BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO

mentar estas experiencias exitosas y, entre otras acciones, se instauró el premio “Gobierno y gestión local”, a partir de 2001, con la colaboración fundamental del CIDE.¹⁶

El ejercicio ha seguido prácticamente hasta nuestros días. Múltiples “casos de éxito” sirven para conocer experiencias positivas en distintos rubros. Sin embargo, un análisis de conjunto muestra que si bien han servido para dar reconocimiento a prácticas exitosas y fomentar la profesionalización, es muy poco lo que se ha avanzado en lograr que esos ejemplos se multipliquen en otros municipios. Poco a poco se ha empezado a observar que muchos de los “casos de éxito” —como comentamos arriba— se deben a la visión, gestión política, habilidades y contactos personales de los presidentes municipales o del ayuntamiento. Por tanto, difícilmente se pueden tomar como experiencias exitosas capaces de ser “replicadas”. En otras palabras, podemos decir que han sido artesanías muy particulares que ocurren bajo ciertas condiciones en un par de coordenadas espacio-temporales. El problema es que dichas prácticas exitosas no se pueden aplicar en municipios que tienen características diversas (de tamaño, ingresos, personal capacitado, participación ciudadana, etcétera). Incluso se ha observado que muchas veces las “prácticas exitosas” no se sostienen entre una administración y otra. El propio MERINO reconoce: “Fue quedando claro que las experiencias de buen gobierno municipal eran tan intensas y exitosas como volátiles. La tasa de surgimiento de las mismas era tan alta como la tasa de mortalidad”.¹⁷

Así, lo sucedido en la última década debe servirnos de experiencia para proponer los ajustes necesarios al engranaje nacional, justo como aquí lo estamos intentando. Por ello, en principio debemos decir que las prácticas exitosas son una artesanía. Una artesanía que ocurre bajo condiciones muy particulares y que difícilmente se puede imitar masivamente a la velocidad y profundidad que hoy requiere México y el mundo. Así, en la lógica del fortalecimiento del gobierno municipal en México, resulta urgente e inevitable trascender la lógica fragmentaria de “los casos de éxito” para instaurar una política mucho más integral —más agresiva desde un enfoque de política pública— que permita estandarizar las condiciones de los diversos municipios en el país y con ello aspirar a construir un desarrollo equilibrado y armónico del país en el contexto global. Con ello nos referimos a la construcción de una “política estratégica nacional” que contenga claramente las acciones locales de impacto global, tanto las del primer impulso, que proponemos de manera muy clara y puntual, como las que se vayan conformando posteriormente.

170

¹⁶ Reconociendo a Enrique CABRERO MENDOZA como una de las figuras centrales en el estudio municipalista, así como en la promoción y difusión de estas experiencias exitosas.

¹⁷ MERINO, MAURICIO. *op. cit.*, p. 10.

5. La política estratégica nacional como columna vertebral

Plantear las acciones locales de impacto global como parte de una columna vertebral e insertas en una política estratégica nacional de alcance global, tiene varias implicaciones. Me refiero solamente a dos que necesariamente deben re-dimensionarse y revalorarse: la autonomía municipal y la planeación nacional. De entrada parecen dos temas diversos, pero en el fondo están estrechamente unidos.

En los últimos años, y seguramente con un afán de fortalecimiento municipal, muchas de la voces políticas y académicas han defendido a ultranza la autonomía municipal, la libertad municipal. En efecto, la evidencia muestra que en los últimos años nos hemos preocupado por estudiar y pretender fortalecer lo local —lo municipal—, por defender su libertad, su autonomía, su espectro de decisiones propias de “abajo hacia arriba”.

Eso suena bien, ya que se antoja la construcción de dichas decisiones, acciones y políticas sobre una base amplia, con mecanismos democráticos de participación ciudadana.

Sin embargo, tal proposición ha quedado en términos discursivos. Salvo escasos ejemplos, no hay evidencia de que los municipios hayan encontrado fórmulas eficientes para involucrar una amplia participación social en las decisiones y acciones de los gobiernos municipales. De tal suerte que el anhelado principio democrático realmente no se ha asentado; y sí, por el contrario, muchos municipios o presidentes municipales —amparados por el tema de la autonomía— han realizado una serie de acciones caprichosas, caciquiles, que no responden ni a la planeación nacional estratégica ni a las necesidades de sus municipios ni a las demandas de la ciudadanía. De tal suerte que en nuestro país —en donde aún vivimos una incipiente cultura democrática— la construcción exclusiva de “abajo hacia arriba” no ha pasado de ser una bonita frase para que los académicos descansen su alma y los políticos ensanchen su pecho.

Hay voces, pues, que insisten en que el municipio debe tomar sus propias decisiones y que ello es parte de una visión democrática, propia de nuestra nueva realidad.¹⁸ El problema es que parece que en esa vorágine de los extremos —del presidencialismo controlador a la ampliación libertaria por decreto— hemos olvidado que el municipio forma parte de un todo, y por tanto que sus acciones y

¹⁸ Muchos municipios efectivamente vienen tomando sus propias decisiones y en ello van cometiendo una serie de tropelías: obras sin sentido, sin ninguna prioridad; aumentos escandalosos de sueldos y salarios; decisiones políticas que rompen con el desarrollo urbano, etcétera. Así, debemos preguntarnos si la democracia significa anarquía o si solamente es un medio legítimo para elegir servidores públicos.

BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO

sus decisiones deben ser armónicas con las de otras esferas de gobierno. Es decir, no deben ser notas discordantes o caprichos feudales, sino que deben tender a componer melodías, a establecer estrategias locales-nacionales-globales de desarrollo sustentable.

Por ello, y siendo realistas, no podemos seguir dejando el desarrollo nacional simplemente a iniciativas de “abajo hacia arriba”. No porque no puedan ser una fuente legítima de propuestas, sino porque no se está garantizando un desarrollo uniforme del Estado mexicano. La mayoría de los presidentes municipales y sus gobiernos —como ampliamente se ha analizado— están privilegiando los intereses políticos partidistas en lugar de la construcción de políticas públicas ciudadanas para el mediano y largo plazos.

La armonía de visiones, engarzada bajo una política del Estado mexicano, es lo que permite dar rumbo y sentido a los esfuerzos locales y regionales. Por ello, estamos convencidos —dados los resultados alcanzados en los últimos diez años y los retos que tiene nuestra sociedad— que debemos reencauzar el camino municipal. Es indispensable encontrar una nueva ruta entre el centralismo clásico del presidencialismo y la actual desarticulación, promovida por el discurso federalista y por la alternancia en el poder de los gobiernos municipales y estatales de los últimos años.

La alternativa que hoy, en la segunda década del siglo *xxi*, tiene sentido es una alternativa de “sándwich”.¹⁹ Es decir, una alternativa que tenga impulsos tanto de arriba hacia abajo, como de abajo hacia arriba. No se debe tratar de imponer, pero tampoco de permitir la anarquía, la desigualdad, la falta de sincronización. Ello nos lleva a pensar en una alternativa de columna vertebral. Que vertebre lo de abajo con lo de arriba. Una columna que se encuadre con la lógica de “piensa global, actúa local”.

Es de resaltarse que en el tema ambiental, los principales organismos internacionales prescriben la necesidad de una amplia participación ciudadana para construir la agenda y las políticas con un enfoque de “abajo hacia arriba”.²⁰ Incluso se establece como uno de los requisitos que participen mujeres, jóvenes e indígenas. A nivel nacional se está construyendo el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, y el discurso político también abona a la participación ciudadana. Por otra parte, sabemos que a nivel local, a nivel de base, existe un amplio potencial para realizar acciones sustantivas de impacto global.²¹ Por tanto, lo que

¹⁹ Término usado por BARDACH para plantear modelos híbridos que puedan ir mas allá de las perspectivas del “top-down” y del “bottom-up”. Véase BARDACH, EUGENE. *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Massachusetts Institute of Technology Press, 1978.

²⁰ Para un análisis detallado véase el capítulo 5 de REVUELTA VAQUERO, BENJAMÍN y VALLS ESPONDA, JAIME. *op. cit.*

²¹ Al fijar objetivos comunes, colectivos, que demandan la interacción de diversos niveles, podemos salirnos de

realmente se debe buscar no es ni una ni otra solución de manera aislada. En realidad deben participar coincidentemente las dos visiones y construir una política de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba” en una política “sándwich” que permita el soporte y el flujo adecuado de una columna vertebral.

De arriba hacia abajo deben bajar las visiones planetarias, las grandes líneas de política, los grandes acuerdos y también los grandes recursos económicos de los organismos internacionales y nacionales. Pero no sólo créditos, sino apoyos directos para las acciones locales de impacto global. De abajo hacia arriba se deben construir mejores esquemas de conciencia y cultura ambiental. Es indispensable fortalecer la participación ciudadana, no sólo para adoptar una decisión, sino para ejecutarla, darle seguimiento y evaluarla. También a nivel local, municipal, se deben construir y ejecutar políticas para el mediano y largo plazos; políticas que mantengan y mejoren las condiciones de hábitat, de medio ambiente. Desde lo local es deseable una amplia participación ciudadana para implementar, evaluar y sostener las políticas sustentables. Nos referimos insistentemente al tema medioambiental porque estamos convencidos de que si tenemos un entorno adecuado, si mantenemos riqueza en los recursos naturales: aguas limpias, aire puro, bosques sanos y tierras fértiles, tenemos los ingredientes más importantes para la salud de los habitantes y para el desarrollo sustentable de los municipios y, por ende, del país.

Por tanto, una columna vertebral es el mejor esquema de ejemplificar lo que se requiere en las políticas medioambientales locales de impacto global. Una columna vertebral que tiene dos funciones fundamentales: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. De abajo hacia arriba sirve para sostener, para estructurar, para soportar todo el cuerpo. Con discos, vértebras, costillas y músculos sirve para sostener erguido al ser humano; para sostener el pecho, el dorso y la cabeza. De arriba hacia abajo, a través de la propia columna de la médula, bajan los nervios, los cables más sensibles que llevan la reacción, la movilidad de prácticamente todo el cuerpo.

Una visión de este tipo es indispensable para lograr el “cambio” efectivo que los planteamientos internacionales y nacionales promueven, dado que el cambio debe impactar con acciones altamente efectivas a los 7,000 millones de seres humanos que habitamos el planeta y a los más de 100 millones de mexicanos.²² El cambio que necesita el mundo sólo puede ocurrir como resultado de

la discusión clásica de quienes defienden la autonomía y critican la imposición de políticas globales y de quienes buscan la imposición del imperio de la ley. Una política de colaboración en temas coincidentes debe ser el objetivo en la nueva realidad global del siglo XXI.

²² De acuerdo con las proyecciones de población revisadas por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas y del Censo 2010 del INEGI.

BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO

una enorme transformación de conciencias y por la implementación exitosa de un altísimo número de acciones efectivas. Es decir, por miles de impulsos en el mismo sentido.

Además, es preciso señalar que la articulación de una política estratégica nacional que mantenga consistencia con políticas impulsadas por organismos internacionales permite no solamente compartir esfuerzos planetarios, sino también obtener fuentes alternativas de apoyo y financiamiento. Los recursos de las instancias internacionales pueden y deben ser eficientemente canalizados para apoyar las acciones municipales, las acciones locales de impacto global en una estrategia nacional. Esta alternativa debe ser adecuadamente planteada y utilizada. No se trata de someternos a los designios externos, sino de aprovechar los temas coincidentes de interés y los recursos disponibles para su articulación. Entramos a la globalización, pero con un planteamiento nacional que responda a nuestras necesidades y que se inserte en la lógica del ambientalismo mundial. Ésta debe ser la posición de México en el entorno internacional.

En términos financieros, la creación de una política estratégica nacional correlacionada con políticas internacionales puede venir a resolver una de las debilidades estructurales de los municipios y del país: el presupuesto. Como ya hemos notado, los municipios encuentran serias limitaciones para su operatividad por cuestiones de presupuesto financiero. Los recursos transferidos a los municipios son demasiado limitados e inhiben la ejecución de obras importantes. Una de las alternativas es seguir demandando más recursos al Congreso federal y a los Congresos de los estados. Sin embargo, no se ha avanzado mucho en el tema en las últimas dos décadas y el horizonte no se ve nada promisorio debido a la multiplicidad de demandas de recursos en un sinfín de temas, áreas y niveles.

Por ello, la posibilidad de alinear las políticas locales con las nacionales y las globales, y que de ello se puedan gestionar recursos internacionales directamente etiquetados a las acciones propuestas, resulta una magnífica alternativa. En este sentido, coincidimos con GUILLÉN cuando asevera que se debe trabajar en espacios de encuentro, en ejes de esfuerzos diversos y concentrados alrededor de objetivos comunes. Admite que: “El límite ya no es el entorno institucional inmediato, mucho menos los techos presupuestales; la nueva dinámica apuesta más por la movilización de recursos externos, tanto sociales como de otras entidades gubernamentales”.²³

En un sentido similar, aun sin llegar a estructurar una propuesta concreta, CABRERO sostiene que:

²³ GUILLÉN LÓPEZ, TONATIUH. *op. cit.*, p. 9.

[...] ahora parece surgir la necesidad de revestir este movimiento de un espíritu menos “separatista” por lo local, y más nacional y global en su impacto. Más cooperativo con otros niveles de gobierno, más interactivo con los centros de poder nacional, más imaginativo para transformar no sólo los entornos locales, sino también nacionales, la cultura política, la forma de atender problemas, las modalidades de gestión pública de nuestros países.²⁴

Estamos hablando —entonces— de políticas con colaboración múltiple, insertas en la lógica mundial. No se trata de ejecutar políticas regresivas en donde sólo el Estado diseñaba, ejecutaba y operaba. Hoy debemos conjuntar esfuerzos entre organismos internacionales, gobiernos federal, estatales, municipales, iniciativa privada y sociedad civil. Hoy no nos podemos ni nos debemos escapar de las fuerzas que dominan al mundo. Pero sí es nuestra obligación proyectar con decisión la norma de regulación del gobierno, la participación de la iniciativa privada y los mecanismos de control de la sociedad civil.

En suma, tenemos que trabajar rápidamente en nuevos paradigmas. Para empezar, es preciso romper el ideal pseudo-democrático de la construcción de “abajo hacia arriba”. Debemos darnos cuenta de que las grandes políticas —las macropolíticas— que hoy reclaman los miles de municipios en el mundo, requieren un efecto de columna vertebral que vincule, integre, soporte y catapulte tanto las acciones como los resultados de las políticas locales de impacto global.

Es urgente incluir en la agenda pública nacional estos temas de interés colectivo. Estos temas que salvaguardan los principios democráticos y que garantizan mejores condiciones de vida para los habitantes. La protección y preservación de bienes públicos: bienes de todos y para todos, como el agua, el aire, el ordenamiento territorial para salvaguardar el medio ambiente, así como el clima, la flora y la fauna, son los grandes temas que hoy debe identificar el interés local, el interés nacional y el interés planetario. Nuestro gran compromiso municipalista es, hoy, reforzar las acciones locales de impacto global. ■

²⁴ Ello al referirse al proceso de innovación local en América Latina, sobre el cual señala la necesidad de que las experiencias innovadoras tengan mayores probabilidades de permanencia, que se puedan crear instituciones municipales y nacionales más eficaces, con mayor legitimidad y democráticas, tanto en su concepción como en su funcionamiento. Véase CABRERO, ENRIQUE y CARRERA, ADY P. (coords.). *Innovación local en América Latina*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2008, p. 29.